FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ÉVOLUTION DU DROIT DE RÉQUISITION

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 9 Juillet 1947, à 14 heures par

MARC SUEL

JURY :

Président : **M. Pierre LAMPUÉ**, professeur
Suffragant : **Mme BASTID**, professeur
Suffragant : **M. FREJAVILLE**, Professeur

1947

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

EVOLUTION DU DROIT DE RÉQUISITION

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et Soutenue le 9 Juillet 1947, à 14 heures par

MARC SUEL

JURY :

Président : **M. Pierre LAMPUÉ,** professeur
Suffragant : **Mme BASTID,** professeur
Suffragant : **M. FREJAVILLE,** Professeur

1947

IMPRIMERIE CENTRALE DU CROISSANT, 19, rue du Croissant, Paris (2e)

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les théses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A mon Père,

à ma Mère

PRÉFACE

En soumettant cette thèse à l'appréciation de nos professeurs et à celle de nos collègues qui nous feront l'honneur de nous lire nous constatons avec regret les faibles résultats de nos recherches. De l'examen de nombreux ouvrages, de l'étude de textes divers et d'époques différentes, nous ne trouvons que des accumulations de faits dont les données de base, les idées fondamentales nous échappent. La législation sur les réquisitions, assez touffue de nos jours s'est développée sans plan préconçu, souvent sans logique. Elle a été insuffisante à ses meilleurs moments, ainsi en 1877 et les années proches après le vote de la loi. Elle n'est pas aimée parce qu'elle gêne. Un texte étant nécessaire, on l'établit sans tenir suffisamment compte des réalités. Les lois les plus modernes sont alors inadaptées et le demeurent en dépit des critiques.

Il semble que nous soyons devenus paresseux. Si la France affaiblie par trois guerres est bien moins puissante qu'elle ne le fut, ce n'est pas là une raison pour moins travailler mais l'occasion de parer à notre faiblesse.

Le législateur qui édicte des pénalités draconiennes en matière de fraudes aux réquisitions de l'or ou des devises étrangères alors qu'elles ne sont guère appliquées, ou qui tolère un emploi discret des mêmes réquisitions pour éviter des mesures de nationalisation jugées inopportunes fait un emploi fâcheux des pouvoirs qui lui sont conférés. Il agit par excès ou par dissimulation politique mais les résultats de son œuvre demeurent assez minces.

Nous avons consigné dans ce travail les résultats d'une enquête juridique et pratique. Nous y aurions voulu joindre de nombreuses indications statistiques permettant d'établir un bilan des réquisitions dans tous les cas importants. Nous y sommes rarement parvenu et ce ne sont, que des exemples que nous offrons en raison de l'attitude réticente de nombreuses administrations. Sous des formes variées qui vont de l'excuse

courtoise à la plus simple rusticité, les services de l'Etat refusent de fournir des indications susceptibles, peut-être, de répandre des doutes sur la régularité de leurs agissements.

Nous en remercions d'autant plus vivement ceux qui nous ont éclairé de leurs conseils, guidé dans nos recherches, en premier lieu M. le professeur Lampué, notre distingué président de thèse, MM. les professeurs Mestre et Fréjaville, ainsi que les personnes qui, au Conseil d'Etat, à l'Office des Changes, aux Ministères du Ravitaillement, de la Marine marchande, de la Guerre, des Travaux publics et de l'Air, ont bien voulu nous instruire de l'état des réquistions sous l'angle jurisprudentiel ou pratique qu'il revêt dans leurs divers services.

Evolution du Droit des Réquisitions

INTRODUCTION

Les réquisitions sont des ordres émanant de la puissance publique. Elles sont adressées aux citoyens qui devront pour y répondre soit accomplir des services personnels, soit mettre à la disposition de l'Etat une partie déterminée de leurs biens sans pouvoir discuter ni recevoir d'indemnité préalable.

§ 1. *Historique sur les réquisitions :*

Elles permettent de satisfaire de pressants besoins avec rapidité. De tout temps leur importance fut grande, même à Rome où le Bas Empire nous présente les réquisitions d'immeubles sous des aspects très perfectionnés.

Nous étudierons dans cet essai l'évolution moderne du Droit des réquisitions. La transformation du monde amenée par la Révolution de 1789 nous semble assez profonde pour que cette date nous serve de point de départ.

A la veille de l'ouverture des Etats Généraux, les réquisitions toujours pratiquées depuis le Haut moyen âge n'étaient que militaires. Elles tendaient, selon les ordonnances royales à procurer contre remboursement, logement et nourriture aux gens d'armes en campagne. Leurs buts étaient limités, et la détention même du sol n'était pas mise en question. La pratique n'était guère satisfaisante. Nos rois étaient mal obéis et leurs prudentes prescriptions n'empêchaient point les guerriers de brancher leurs hôtes si ces derniers n'avaient pas fui au plus tôt. Pendant des siècles, ces coutumes se perpétuent. Les capitaines qui devaient solder les frais de leur passage oubliaient d'en rendre compte au roi. Louis XIV paraît. Louvois « grand vivrier » se soucie l'un des premiers des services annexes de l'armée. Le droit des réquisitions semble inchangé. La pratique se transforme net-

tement et les brigandages signalés par Colbert encore en 1666 prennent fin. Les troupes sont plus disciplinées. Les services d'intendance que l'on veut organiser avec fruit sont instaurés partout. La charge des réquisitions s'atténue, les guerres se déroulent aux frontières ou hors du territoire. Le roi approvisionne. Reste le temps de paix. Loger chez eux des soldats, hôtes encombrants, les bourgeois des villes n'y tenaient nullement. Ils font entreprendre la construction de casernes qui se poursuivra pendant tout le XVIII[e] siècle. Des taxes supplémentaires permettaient le financement et une curieuse survivance nous est fournie par la loi du 15 mai 1818 instituant un prélèvement exigé des communes pour frais de casernement. Ainsi, en application de ce texte, l'octroi de Paris percevait jusqu'au 1[er] janvier 1935 des droits sur les denrées et fourrages destinées aux troupes pour faire face à cette dépense. On ne veut plus de contraintes et le droit des réquisitions semble bien assoupi à l'aube de la Révolution. Celle-ci va le remettre en honneur.

Ce n'est pas à la légère que les membres de la Législative ou ceux de la Convention réquisitionnent les denrées et même les hommes, les femmes, le peuple tout entier. Ils avaient aboli le régime féodal, écarté même les conceptions monarchiques, proclamé le caractère absolu du droit de propriété. Ils savent, ils reconnaissent la dureté de leur action qui viole la liberté humaine et relègue dans un grenier le droit qui leur est le plus cher, celui de propriété que tous les citoyens peuvent acquérir Ils seront donc victimes des prestations envisagées. Tout de suite le péril qui menaçait celui-ci est apparu à leurs yeux. « Considérer la réquisition comme une expropriation, disait Barère à la Convention, c'est supprimer la propriété ». Le péril seul que court l'Etat justifie la prise de mesures exceptionnelles. Celles-ci seront nombreuses, surtout partielles, occasionnelles. Seule, la loi du 18 Brumaire an III qui supprime les réquisitions illimitées est une première tentative de codification. Le temps n'est pas aux discussions. Tous les peuples d'Europe assaillent nos frontières. Dès qu'ils sont repoussés, la réquisition disparaît dans l'oubli. Certes elle avait laissé de très mauvais souvenirs, si mauvais que Napoléon lui-même, bien qu'il fût convaincu pourtant de leur légitimité (lettre à son frère Joseph : « Les réquisitions dureront autant que le monde est monde ») s'en servit rarement et prudemment. Surtout, la France retrouvait sa puissance sous le Consulat, la paix en 1815 et jouissait pendant un siècle d'un développement économique d'une ampleur sans précédent. Il est cependant utile de songer avec loisir comment satisfaire aux besoins d'une armée en campagne. Napoléon III attendit que la guerre d'Italie fût commencée pour en rappeler les principes à l'Intendant général. Les désastres de 1870 attirèrent seuls l'attention sur les idées fondamentales et la pratique de la réquisition dans une mesure bien réduite cependant en dehors des villes assiégées. Paris pour tout dire. Dans la capitale, on se voyait contraint de requérir pour les mettre en commun les farines, la viande, le charbon, mais pour la durée seule

du siège. C'est avec une immense satisfaction qu'aux premiers jours de février, les Parisiens voient prononcer la levée des réquisitions ordonnées de deux à quatre mois plus tôt. Il y a pourtant des Allemands autour d'eux, l'armistice est à peine signé, non ratifié. Quant à la paix, elle n'interviendra que plusieurs mois par la suite. Au désastre que l'on ressent immense, dont la France gardera sans faillir la mémoire, nul ne veut que s'ajoutent d'autres ruines politiques ou sociales. Les réquisitions semblent porter atteinte à l'ordre social que l'on veut précisément maintenir, car il apparaît à juste titre comme l'armature de la nation. Les prestations demandées par le gouvernement provisoire n'ont pu être obtenues, réglées, sanctionnées qu'avec de grandes difficultés. Les anciennes autorités chargées de les appliquer avaient depuis longtemps disparu. Dans un siècle où il faisait bon être propriétaire, c'est le vote d'une loi simple, adéquate à son objet, d'application aisée mais aussi conforme que possible aux nécessités de l'heure, qui s'imposait aux membres des Assemblées. Un tel texte rendrait très rares les empiètements sur le bien des particuliers et permettrait de sanctionner vigoureusement toute exaction. Les propriétaires que sont presque tous les parlementaires comprennent comme leurs concitoyens la nécessité du sacrifice à l'Etat qu'il faut sauver en temps de crise. D'ailleurs, si libérale qu'elle demeure, l'idéologie s'est fort modifiée depuis quelques décades. Le souffle de 1793, celui qui assura la Grande Révolution, s'apaise peu à peu. Taine qui l'étudie en grand historien voit surtout les excès auxquels conduisent l'enthousiasme et la confiance irraisonnée en un système nouveau. Le droit inviolable et sacré de la propriété ne peut demeurer tel qu'au prix de concessions surtout en temps de crise. Inspiré par ces idées, très vivantes chez nos vainqueurs d'alors, l'Etat-Major fait soigneusement étudier les lois et l'esprit régnant dans les terres d'Outre-Rhin. Sans discussion, Chambre et Sénat votent la loi de 1877 sur les réquisitions militaires. Des hommes de grand talent, M. le baron Reille à la Chambre, M. le colonel de Bastard au Sénat s'en sont faits les éminents rapporteurs. M. Reille indique modestement qu'il ne s'est proposé que la codification des lois anciennes. Il a surtout contribué à les aménager. Le texte très net envisageait avec soin les différents aspects du droit de réquisition. Il s'agit de venir en aide à l'armée sans porter atteinte aux droits des propriétaires. Rien ne fera songer dans le texte aux occupations d'immeubles. Le logement et le cantonnement, survivances traditionnelles d'anciennes servitudes, feront apparaître le soldat comme un hôte de brève durée. Les différents besoins que l'armée devra satisfaire : nourriture, matériel..., par voie de réquisitions sont classés par ordre d'importance et les prestations ne peuvent toutes être réclamées qu'en temps de guerre. Des titres particuliers sont consacrés au recensement et à l'utilisation des moyens de transport, chevaux, voitures, chemins de fer, enfin la forme et le règlement des prestations requises, la facilité des recours judiciaires font l'objet de soins particuliers. Nous sommes aussi loin des brigandages anciens que de l'arbitraire des Conventionnels représentants en mission.

Longtemps considérée comme un modèle, partiellement en vigueur en 1947, la loi de 1877 a subi une forte érosion, due aux transformations économiques et aux nouveaux concepts qu'elles entraînaient. La grande industrie s'est généralisée et amplifiée dans notre Europe occidentale. La propriété privée change de nature. Elle apparaît de plus en plus sous la forme d'un portefeuille d'actions. Ce sont les grandes sociétés anonymes qui détiennent la prépondérance et tendent à dominer l'Etat. Le statut de ces entreprises n'était pas approprié à leur rôle. Elles seront donc attaquées avec entrain. Vis-à-vis des foules ouvrières, elles paraissent toutes-puissantes et les socialistes s'efforceront de les détruire en organisant, en prêchant une Révolution internationale, les noyaux de militants chrétiens rappelleront l'idée de Justice et celle de respect dû à l'individu pour que le salarié obtienne la protection du législateur. En Allemagne, Bismarck et Guillaume II placent peu à peu sous l'égide de l'Empire les travailleurs et techniciens à qui les intellectuels infusaient une mystique de sacrifice à l'Etat, sans limites aucunes. Les réquisitions peuvent être prononcées. Elles seront respectées d'eux comme des capitalistes. La France agit plus timidement. Ses réformes sont aussi hardies, mais moins coordonnées. Notre libéralisme foncier nous empêche de prendre une vision nette de la réalité. La guerre sera fille de l'industrie, sa plus pure expression, et la France attendra 1911 pour que son Parlement juge opportun de voter les titres complémentaires de la loi du 3 juillet 1877. Les nouveaux textes permettent la réquisition des mines et des usines de guerre nécessaires à l'équipement et à l'armement d'une immense force militaire. Un gros progrès paraît fait. Il ne l'est pas. Notre mystique égalitariste nous empêche de comprendre le problème du personnel et de lui donner une solution correcte. On ne conçoit pas que des hommes se battent, que d'autres du même âge fassent tourner les machines loin du front. C'est à ces difficiles questions que le gouvernement devra donner une solution dès le début de la guerre de 1914-1918. L'égalité se réalisera dans la variété des tâches et la possibilité de l'alternance. Mais, que nous sommes loin des conceptions « anciennes » de 1877. Nous ne voyons plus des armées en campagne, mais des peuples armés et peu à peu des nations sous les armes. Le personnel requis travaillant pour la Défense nationale sera complété par des spécialistes rappelés du front.

Le bon fonctionnement de l'immense armée qui comptera en France de cinq à huit millions d'hommes va nécessiter d'énormes quantités de vivres et munitions, ainsi que d'innombrables logements fort sommaires au feu, plus spacieux au repos, nécessitant la réquisition d'immeubles, tout comme d'immenses hôpitaux, des centres de repos, des organismes d'études et d'essai des armes nouvelles; la base d'un Etat est toujours étayée sur une nation entière d'où sont jaillis ses combattants. Comme eux, les civils, oubliés jusque-là dans les lois de réquisition, devront se soumettre à ces contraintes. Le pays envahi, manquant de bras, produit moins. Il faut limiter sa consommation,

assurer son ravitaillement en permettant à l'Etat de collecter tous les produits essentiels pour les répartir ensuite entre tous les citoyens. Le gouvernement, longtemps timide, s'engage hardiment dans cette voie et une loi du 10 février 1918 lui donne des pouvoirs presque absolus en ce domaine. Depuis 1917, il pouvait, pour la durée de la guerre, requérir tous les produits nécessaires à l'alimentation (loi du 3 août) et même confier les terres en friches à des hommes capables de les mettre en valeur pendant les hostilités. En 1918, toute la flotte marchande fera par simples décrets l'objet de réquisitions.

Ce sont pourtant là des limites : le gouvernement français se reconnaît à l'époque le droit d'imposer au peuple des obligations pénibles en temps de guerre. Il respecte profondément le droit de propriété et la liberté humaine. Aucune mesure de principe n'en altère le caractère inviolable. Tout bien reste, s'il est immeuble, entre les mains de son détenteur qui peut recevoir des ordres de l'Etat ou encourir des sanctions s'il agit mal. Dès la fin des hostilités, le propriétaire est à nouveau remis en jouissance.

Les sentiments de méfiance, habituels chez nous vis-à-vis des capacités économiques de l'Etat, sont connus des gouvernants. Aussi, même lorsqu'ils sont légalement armés pour agir, n'usent-ils pas de leurs immenses pouvoirs. La France est encore riche. Plutôt que d'utiliser tous les produits récoltés, elle préfère importer et limiter les privations de ses nationaux.

L'Etat respecte la liberté humaine. Selon les lois militaires votées de 1873 à 1913, il a convoqué tous les hommes valides à la défense de la Patrie, à une défense par les armes. Il n'envisage en dehors aucune mobilisation civile, qu'il refusera d'instaurer comme l'a fait l'Allemagne en 1917. Les jeunes gens, les hommes d'un certain âge ne sont soumis à aucune obligation. Ils agiront selon leur conscience.

Les contraintes pèsent sur les hommes seuls. Les femmes en sont exclues. On fait appel à leur bonne volonté, à leur courage, pour remplir les emplois indispensables d'infirmières ou de travailleuses d'usines. Le grand drame s'achève le jour où l'armistice est signé à Rethondes.

La première guerre mondiale terminée, verrions-nous finir toutes les réquisitions ? Il n'en est pas question. Si la situation d'alors était meilleure pour la France victorieuse que celle de notre époque, des problèmes identiques se posaient, causés par le retour des soldats à la vie civile, la « reconversion », comme nous dirions, de l'industrie et l'avilissement de la monnaie. Les grèves se multipliaient. Pour faire face à un éventuel arrêt des transports, M. Millerand, Président du Conseil, obtenait des Chambres le vote d'une loi du 27 février 1920, lui permettant de réquisitionner dès le temps de paix les employés grévistes des chemins de fer.

Puis, en apparence, tout s'apaisa pendant dix ou douze ans. La prospérité éclatante et factice des années d'après guerre ramena la

liberté. Les réquisitions semblaient oubliées, nul n'en parlant plus. Quelques hommes d'Etat cependant faisaient leurs réflexions sur la nature et les exigences d'une guerre moderne. La loi de 1877, utile pour une armée, était insuffisante pour une nation en armes, vision d'un proche avenir. Il la fallait refondre plutôt que compléter, envisager la solution des problèmes qui se posaient, joints aux questions militaires. Indispensable dans un pays où règne la propriété privée, la réquisition doit permettre de répondre aux besoins les plus urgents civils et militaires. Notre population, très réduite par la guerre, doit fournir la main-d'œuvre. Hommes et femmes, dès qu'ils ont la force, ne pourraient-ils être requis ? Enfin, le pays tout entier subit les conséquences des lois de réquisition. Des dispositions d'ordre gouvernemental, constitutionnel même, doivent donner au gouvernement les pouvoirs nécessaires. M. Poincaré chargea l'Etat-Major des travaux préparatoires. Dès 1923, il pouvait présenter un texte à l'appréciation du Parlement. Ce projet, après mille remaniements, un important travail du Sénat et une grande apathie des députés, devint quinze ans plus tard la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la Nation en temps de guerre.

La besogne faite en France ne fut pas perdue pour tout le monde. Dès 1925, l'Italie adoptait le texte que nous hésitions tant à voter. L'Allemagne, dès ce moment, étudie les travaux faits.

Au milieu des haines exaspérées depuis 1934, et sans cesse ravivées par les discordes politiques ou sociales, les Chambres discutaient la future loi de 1938. La plupart des commissions avaient à émettre leur avis. Ceux-ci sont d'ordinaire dénués d'intérêt. Seules les questions de personnes ou les slogans ont animé les interminables débats. Le texte promulgué se présente sous l'apparence d'un long catalogue, où l'étude des faits contemporains tient une place restreinte. A cette époque où le droit de propriété s'affaiblit chaque jour, la loi elle-même permet « la réquisition en propriété », sans abolir pour cela la loi du 3 juillet 1877, déjà complétée en 1911, 1934 et 1935. On exigea même qu'une tentative d'accord amiable précède toute réquisition, dernier trait d'individualisme. Le texte organise seulement dans son titre premier la réquisition *des* civils et la réquisition *pour* les civils. Les autres titres traitent de l'organisation des Pouvoirs publics en temps de guerre, de l'organisation économique, etc... L'ensemble n'est pas cohérent, les articles trop longs, mal rédigés. Il forme un tout disparate où sont mêlés à plaisir des questions de droit constitutionnel, de droit public général et des points les plus divers du droit administratif. Les réquisitions eussent, ce nous semble, fait avec bonheur l'objet d'un texte spécial, mieux conçu que celui présenté. La clarté n'y eut pas perdu. La guerre éclate et, dès lors, les réquisitions deviennent fréquentes. Elles se multiplient, preuve de préparation insuffisante et sont ordonnées en dehors des textes légaux impuissants ou inadaptés. L'armistice ne termine pas la guerre, il réduit beaucoup les réquisitions, ou plutôt en transforme l'aspect. De militaires en

1939, elles deviennent de plus en plus économiques, imposées par la pénurie qu'engendrent la présence de l'ennemi, les limitations du Ravitaillement, ou politiques. Jusqu'en novembre 1942, il s'agit de maintenir dans leur emploi les membres des professions jugées essentielles, importantes tout au moins pour le pays, d'où les réquisitions collectives de la batellerie : 27 janvier 1940 (*J.O.* du 31/1/40), réquisition collective des agriculteurs et habitants ruraux (23 février 1940, *J.O.* 27/2/40). Il s'agit aussi d'insuffler aux jeunes gens un certain esprit politique. Ce fut le temps où les étudiants, en grand nombre tout au moins, passèrent à la campagne les étés de 1941, 1942 comme ouvriers agricoles.

La fin de la guerre, l'occupation totale de la France ont vu des atrocités. Que retrouve-t-on dans la loi, les décrets d'avril 1943 prévoyant le travail forcé des jeunes Français en Allemagne, qui soit inspiré par celle de 1938 ? Il n'y apparaît que des sacrifices acceptés sans trop de peine par un étrange chef du gouvernement soumis sans cesse à la pression de l'ennemi.

La situation du gouvernement français dans la métropole devenait trop faible pour qu'il put prendre l'initiative de nouvelles réquisitions. C'est d'Alger que vont émaner celles qui semblent répondre aux besoins du moment: la lutte contre l'Allemagne et surtout satisfaire les Alliés.

Tous les Français valides vont se trouver sinon mobilisés, au moins requis. Ne pouvant les armer tous, le Comité d'Alger se réserve de les affecter aux travaux agricoles par exemple, pour limiter les importations.

Une page nouvelle s'ouvre alors dans le droit des réquisitions. Pour payer les matériels de guerre venus d'Amérique, le Comité décide, par les ordonnances d'octobre 1943, d'imposer à tous les particuliers la déclaration et le blocage de l'or et des devises étrangères détenus par eux. Il pense déjà s'en emparer par voie de réquisition.

La contrainte va se multiplier après les combats de la Libération. Réquisition est alors un mot très courant. Il faut d'abord loger d'innombrables étrangers, les Alliés anglais ou américains, puis nos propres administrations comprimées depuis quatre ans à Paris, Vichy ou Alger, qui brusquement prolifèrent hors des bâtiments officiels, qui se multiplient cependant en raison des nouveaux ministères. D'innombrables réfugiés doivent être abrités, après les immenses destructions d'alors.

Le gouvernement provisoire édicte alors un texte qui sera, pour les sans-abri, la charte du logement. C'est l'ordonnance du 11 octobre 1945 qui tente d'organiser d'une manière systématique l'installation des réfugiés. Des services municipaux doivent rechercher les immeubles, les appartements inoccupés en tout ou en partie et y loger ceux qui n'avaient plus de toit, ou même ceux qui voulaient en

fonder un. Certes, le texte promulgué limitait les cas où la réquisition était possible. Elle n'en demeurait pas moins, dans bien des cas, une véritable violation de domicile, une occasion de brimades aisément satisfaite. Elle était insuffisante. Les services locaux sont impuissants à vérifier les déclarations, à Paris ou en province. Les scandales, fréquents, les conflits sans nombre, des résultats limités sont la suite de ce texte. Dans la capitale, deux cent mille familles étaient susceptibles d'être, en septembre 1946, les bénéficiaires éventuelles, et trente-cinq mille seulement recevaient satisfaction.

Le texte n'en a pas moins été étendu outre-mer, à Madagascar par exemple, par le décret du 27 novembre 1946. Il n'empêche pas bailleurs et locataires de traiter sous le manteau.

§ 2. *Réquisition et propriété :*

Que devient, au milieu de ces réquisitions multiples, applicables aux hommes comme aux biens qu'ils détiennent, le droit de propriété? Il était une exception sous l'ancien régime, tout au moins sous forme immobilière. Le droit féodal considérait que chaque terre était tenue de quelqu'un : la tenure du paysan était une concession seigneuriale, les seigneuries étaient censées venir du suzerain. Seul, pouvait-on prétendre, le Roi de France « empereur dans son Royaume » en avait la propriété. Il en était de même des rares principautés souveraines dont le maître se reconnaissait sujet du Roi sans tenir sa terre de lui. La réquisition apparaît un droit, brutal dans la pratique, simple juridiquement. On ne conteste pas aux paysans la propriété des quelques meubles qu'ils détiennent, ni du surplus de leur récolte après paiement des redevances. La fourniture du logement, de la nourriture et des moyens de transport à des troupes de passage est une charge supplémentaire. Elle n'atteint pas, même en les ruinant, un droit de propriété, qu'ils n'ont pas. A partir du XVI[e] siècle, surtout, le Roi n'apparaîtra plus comme le souverain fieffeux de son royaume, mais comme seul propriétaire direct. Il pourra, suivant qu'il le jugera bon, retirer telle terre, telle seigneurie à ceux qui les possèdent pour se les attribuer ou les donner à d'autres, mais, en fait, il agit rarement ainsi, hormis pour les féodaux. Les décisions des représentants royaux au XVII[e] et au XVIII[e] siècle sur la construction des routes, par exemple, grâce à la main-d'œuvre intérieure, sont des réquisitions pour bien public, et si la rapacité des agents du fisc ou des fermiers généraux incite souvent le peuple à la paresse, c'est en raison de la mauvaise organisation de notre gouvernement ou de notre administration intérieure. Le Roi se soucie assez peu du fait que le paysan soit à son égard propriétaire, locataire ou tenancier, pourvu qu'il paye.

La Révolution renverse tous ces principes manquant de clarté. La Royauté n'avait jamais renié le système féodal pour ménager la noblesse, ni adopté par opportunisme le dernier système exposé qui fait de la propriété, comme sous des régimes plus récents, une simple fonction sociale. Tout cela est illogique aux yeux des hommes de 1789

qui proclament expressément dans la déclaration des Droits de l'Homme, art. 17 :

La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

Cette affirmation du caractère inviolable et sacré du droit de propriété dépasse le cadre juridique d'une déclaration des droits pour se rattacher à une idée philosophique, religieuse même, puisée chez Jean-Jacques Rousseau.

Il n'est cependant point de droit qui ait été plus souvent violé sous la Révolution que celui de la propriété. Les réquisitions ne sont qu'un aspect du problème qui comprend les confiscations d'ordre politique. Les Constituants, puis les Conventionnels ont été formels : la réquisition, procédure d'urgence, usitée en cas de danger public, ne peut être utilisée qu'en période de troubles, c'est une atteinte exceptionnelle au droit de propriété. Il se justifie par la nécessité même de protéger ce dernier lors d'un péril national.

Les affirmations solennelles sont allées de pair avec les désordres et les violations sans nombre de la loi. Aussi, en 1801, les auteurs du Code Civil qui doit régenter une France pacifiée, emploieront-ils des termes plus énergiques, s'il est possible, que les Constituants.

ART. 544 : *La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou les règlements.*

La dernière partie de la phrase visait les simples restrictions de police destinées à garantir un usage non abusif du droit de propriété. Celui-ci est *absolu*, il est illimité.

Comme les auteurs de la Déclaration des Droits, ceux du Code lui donnaient un fondement puisé dans le droit naturel. Un de leurs disciples, Troplong, résumait admirablement les conceptions de la propriété au début du XIX^e^ siècle, dans un livre paru en 1848 (*La Propriété d'après le Code Civil*). L'auteur est cependant moins tranchant, moins absolu que ses maîtres, très soucieux de la paix sociale imposée par l'autorité. Il semble qu'il la fonde sur la morale : « La propriété, d'après le Code Civil, n'est pas un système ou une prévention. Elle est le droit naturel appliqué aux rapports de l'homme avec la matière. » La simple application des idées libérales de l'époque est dépassée. L'union de la liberté et de la propriété est évidente. « La propriété est la matière dominée par l'homme. » Elle est donc la garantie de son indépendance, contrairement à ce que peuvent affirmer les socialistes. Mieux encore, elle est à la base de la devise révolutionnaire. « Si la liberté fonde la propriété, l'égalité la rend sacrée. » La propriété repose sur le travail — souvenir des émeutes de l'époque, et l'auteur le souligne dans une formule que nous ne saurions oublier. « Fille du travail, elle met ses ouvriers en face du

soleil. » Les arguments de l'auteur sont les piliers mêmes des conceptions chrétiennes et libérales de cette partie du siècle. La garantie de la propriété, droit absolu, est nécessaire et indiscutable. Elle assure l'indépendance, permet la paix intérieure, l'ordre social. Celui-ci sera d'autant plus respecté que la propriété repose effectivement sur le travail. Ces idées gardent, ce nous semble, toute leur force dans la France agricole, essentiellement formée par de petits domaines cultivés par le propriétaire, sa famille et rarement assisté d'un ou deux domestiques. Le XIX[e] siècle n'avait pas hésité à étendre ces conceptions à toutes les formes de détention de biens : qu'il s'agisse de produits de la spéculation ou du travail ouvrier dans les entreprises qui se multiplient sous des formes parfois gigantesques. Les propriétaires n'auront guère de scrupules vis-à-vis de leurs ouvriers, considérés comme des machines à production. Stuart Mill, qui avait une haute idée de la propriété acquise par le travail, a compris les réactions qui bientôt allaient se manifester contre les gains dus à la spéculation sur la misère d'autrui : il comprenait, malgré tout, tous les possédants dans la formule fameuse : « Le propriétaire est sans cesse entouré d'une foule d'ennemis inconnus, quoiqu'il n'ait rien fait pour les provoquer, et qui ne sont maintenus que par le bras tout-puissant de l'autorité civile, toujours levé pour les punir. » Rapidement, les ouvriers innombrables qui œuvrent dans des conditions fâcheuses vont devenir les ennemis des propriétaires. Ces derniers, rarement au XIX[e] siècle, plus fréquemment de nos jours, n'effectuent aucun travail. C'est le législateur qui devra les protéger, voter d'innombrables lois sociales et devenir l'arbitre exceptionnel tout d'abord, naturel ensuite, en matière économique. Lors des guerres qui vont éclater, son action sera tout naturellement admise et les oppositions faciles à briser.

§ 3. *Les Aspects de la réquisition.*

La forme la plus ancienne et la plus constante est la réquisition des hommes, car, sans eux, les biens désirés ne peuvent être produits. Elle a peu joué au cours de la période que nous envisageons, si ce n'est à des moments de crise aiguë : sous la Convention, où l'on fait même appel aux femmes pour aider à la sauvegarde du pays, et au cours des guerres mondiales depuis 1914. Encore montre-t-on beaucoup de circonspection en ce domaine. De nos jours, le Français aime la liberté plus peut-être que l'égalité, et les textes demeurent rares, d'application limitée, réservés aux grandes périodes de guerre ou de troubles. Les personnes sont toujours à la base des réquisitions, puisqu'elles sont atteintes par les réquisitions de biens sous toutes leurs formes, mais les contraintes les concernant seront étudiées en fin d'étude. Elles clôtureront l'étude des réquisitions.

Ce sont surtout les biens qui nous serviront de matières.

En premier lieu, nous devons placer les réquisitions de meubles. Tout au long de notre historique, qu'il s'agisse du Moyen âge, de la Révolution ou des textes de 1877, nous voyons les hommes d'Etat

requérir surtout pour l'armée. Ils demanderont des vivres, des armes, des montures. Les citoyens de la Révolution remplissaient une grave obligation en lessivant leurs caves pour en extraire le salpêtre et fournissant des vivres aux armées. Ce sont là les données de base. Elles se sont élargies prodigieusement au XX^e^ siècle, quand les gouvernements belligérants ont eu à équiper et à nourrir l'ensemble de leurs nationaux. C'est alors que la réquisition des vivres, prévue jusque-là dans les seules villes assiégées, est peu à peu organisée, imposée à des peuples entiers. Chacun doit accroître, s'il le peut, sa production, réduire sa consommation sur certains points. L'Etat collecte et s'efforce de répartir au mieux. En 1914-1918, il agit plutôt par empirisme timide que par socialisme, terme alors peu goûté mais qui semble s'imposer : les prioritaires sont les soldats. Il en est de même dans le domaine industriel, où les fabrications d'armes et de munitions, celles utilisées par l'armée ont un caractère d'urgence qui autorise à les accroître, non à les restreindre. Les mesures alors prises seront encore anodines, la France conservant comme l'Angleterre la faculté d'importer. Elles ne le feront d'ailleurs qu'aux dépens de leur pouvoir d'achat.

Aux réquisitions de meubles, celles d'immeubles sont intimement mêlées. De tous temps, on a tendu à imposer aux particuliers une servitude, celle de loger des soldats. Les prescriptions royales gênaient beaucoup les propriétaires, qui goûtaient peu la présence de soldats brutaux, maraudeurs ou indisciplinés que l'on tente, mais en vain, de claquemurer dans leurs casernes. C'est une solution possible en temps de paix, inacceptable en temps de guerre ou de manœuvres. Il faudra beaucoup d'habileté aux rapporteurs de la loi de 1877 pour imposer une servitude devenue mince. Tous les hommes étant soldats, ceux-ci seront des hôtes et non des charges.

Aux usages séculaires, les guerres modernes apportent d'autres extensions. L'armée n'aura plus besoin d'être logée et cantonnée pour quelques jours, mais pendant des années. Elle sera seule ou cohabitera avec le propriétaire. Il lui faut des lieux de repos, des hôpitaux, des centres d'études. La population civile a, elle aussi, ses besoins propres et l'on va réquisitionner pour les réfugiés, les sans-abris, les jeunes ménages même. L'Etat nous annonce que tout cela est provisoire, mais il faut une minute pour détruire une maison, des années pour reconstruire. Les gouvernants n'ont pas méconnu les inconvénients d'une ingérence trop fréquente de l'Etat chez les particuliers. Si les réquisitions sont effectuées pour ces derniers, la loi souhaiterait n'avoir pas à régler les rapports des parties en présence. Celles-ci agiraient au mieux.

Des difficultés vont naître. Au contraire de la monarchie, la première République a posé en principe que le droit de propriété est inviolable et sacré. Il est désormais nécessaire de dédommager aussi justement que possible les prestataires des réquisitions. Napoléon I^er^ le comprend très bien, en France du moins, et, les législateurs de 1877 ne discuteront vraiment que d'un point dans le projet qui leur est

soumis : du mode de règlement aisé, rapide, sans frais des réquisitions. La complexité moderne va bouleverser ces prévisions. Une seule commission mixte par département ne suffit plus, le jour où l'Etat prend en charge le contrôle des prix de la consommation et de la répartition. Ce sont de nombreux services, des ministères différents, qui fixent les prix, aident les commissions spéciales, aujourd'hui multiples, à effectuer leurs calculs en fournissant les données de base, les tableaux de prix, les barèmes que l'on doit tenir à jour. Il n'en résulte pas moins une grande complication qui apparaîtra bientôt sous la forme d'un important contentieux. « Qu'il soit interdit aux corps judiciaires de s'immiscer dans l'Administration », est le vœu profond de tous les contemporains des luttes entre les Parlements et le ministère. Aujourd'hui, il en est tout autrement. La loi sur les réquisitions étant une loi d'exception, portant préjudice aux propriétaires, nos gouvernants ont déféré les litiges de ce genre aux tribunaux judiciaires. Le Conseil d'Etat conserve, soixante ans après le vote de la loi de 1877, une mauvaise humeur significative. La matière des réquisitions est d'ordre administratif. Si le Gouvernement veut la faire, même partiellement, traiter par l'ordre judiciaire, le Conseil d'Etat réduit au maximum sa compétence propre. Les arrêts du Tribunal des Conflits font peu en la matière (Bailly 1917 — Perrin 1947). Ils sont vite oubliés.

Les prestataires attendent en vain. A mesure que le nombre des réquisitions grandit, le mécanisme du règlement se complique et la monnaie se déprécie. Que sert alors d'appliquer en 1939 et depuis les principes posés par l'arrêt Erichsen ? « Le prix de base des biens réquisitionnés sera celui pratiqué le jour de la réquisition », à l'époque de ce célèbre arrêt, ce n'était que justice. Aujourd'hui où l'inflation croît en tous pays, où les signes monétaires n'ont plus qu'un faible pouvoir d'achat, le système de l'échelle mobile serait plus équitable s'il n'était ruineux pour l'Etat. Le versement d'une prime complémentaire est au moins nécessaire. On paierait en 1946 un bien requis en 1940 au 1/10e de sa valeur.

Il y a mieux. L'Etat voit ses caisses se vider, ses réserves d'or à la Banque de France passer de plus de deux mille tonnes en 1938 à moins de six cents tonnes en mars 1947. Il doit contraindre les particuliers à déclarer l'or qu'ils possèdent, les avoirs liquides en devises étrangères, les valeurs étrangères et même les biens qui leur appartiennent en pays étrangers. Il voudrait requérir largement pour payer ses dettes. Il ne le peut autant qu'il le souhaiterait car les taux des indemnités dues aux porteurs d'actions étrangères ne sont pas encore fixés malgré les décisions annoncées. La catégorie la plus originale, la plus moderne peut-être des réquisitions doit être traitée à part, tant en raison de son règlement incertain que de son caractère éventuel. Beaucoups d'avoirs déclarés ne seront pas requis et la réalisation des biens français immobiliers n'est pas envisagée.

L'imprécision qui règne quant au montant du prix des valeurs

étrangères, s'étend à celui des transports. Les chevaux, les voitures, les automobiles peuvent sans doute être considérés comme meubles et réglés d'après des barèmes, leur développement les lie à tous les autres moyens de transport : chemins de fer, navires, avions. Or, l'Etat doit combler les déficits de la Société Nationale des Chemins de fer, s'il désire qu'elle fonctionne, il doit indemniser les compagnies maritimes dont les navires sont au fond de l'eau, mais nous savons mal encore à qui appartiendra notre flotte nouvelle ? Serait-ce à l'Etat qui n'indemnise guère ou aux anciennes Compagnies ? Les étrangers, curieux du fonctionnement de notre économie semblent nous empêcher de choisir et les solutions adoptées par notre Gouvernement sont peut-être très provisoires sous la forme de nationalisations, éventuelles toujours, ou de tout autre mode que rien n'empêche d'adopter.

L'aviation est soumise à un régime incertain et il est difficile d'établir d'une manière non équivoque les rapports de l'Etat, de la Société Air-France et des Compagnies de transport créées depuis deux ans.

Dans le domaine du transport, terrestre, naval, aérien, le sort du personnel spécialisé est lié à celui du matériel. Son statut, ses obligations découlent logiquement des mesures prises vis-à-vis des entreprises. Il est nécessaire de fixer leurs obligations tant civiles que militaires. Cette situation nous amène à envisager le statut des personnes pris dans son ensemble. La contrainte personnelle que l'on a voulu écarter à jamais apparaît plus forte, plus générale qu'elle ne l'a jamais été. Adieu le temps où la réquisition ne jouait qu'en temps de guerre, pour certaines catégories d'ouvriers dans les usines de la défense nationale. C'était le vœu de la loi de 1877, respectée dans son ensemble en 1914-1918, Depuis la loi du 11 juin 1938, tous les ministres ont droit de requérir et ne s'en privent pas, même à but d'intimidation pour réduire les conflits sociaux nés de l'après-guerre. Après plus d'un siècle nous nous trouvons soumis aux mêmes nécessités que nos ancêtres de 1793. Si nous ne confondons pas réquisition et mobilisation (forme extrême) nous sommes toujours en contact avec la contrainte. Nos pères avaient connu l'ère des réquisitions heurtées ou contradictoires, les indemnités faibles et arbitraires. Ils ont répondu sans hésiter à la demande de l'Etat (La République nous appelle...) et leurs fils ont bénéficié de leurs efforts.

Beaucoup de requis de l'heure présente pourraient avoir cette même confiance dans la valeur de leurs sacrifices. Ceux-ci n'auraient pas été consentis en vain.

Notre plan s'établira donc comme suit :

1re Partie

Titre I : Dispositions générales.
Titre II : Les réquisitions de meubles, leur exercice.
Titre III : Les réquisitions d'immeubles, leur exercice.

2e Partie

Titre I : Règlement des réquisitions.
Titre II : Contentieux des réquisitions.

3e Partie

Titre I : Les réquisitions d'or et de devises.
Titre II : Les réquisitions de transports.

4e Partie

Les réquisitions de personnes.

Chap. I : Les réquisitions exercées sous la Révolution et au XIXe siècle.

Chap. II : La première guerre mondiale et l'entre-deux-guerres.

Chap. III : La loi de 1938 et la seconde guerre mondiale.

Evolution du Droit de Réquisition

PREMIERE PARTIE

TITRE 1er : PROBLEMES GENERAUX

La réquisition, nous a-t-il semblé dans notre préface, est la main-mise par l'Etat sur les biens de tout propriétaire, particulier ou personne morale, partiellement ou totalement, sans indemnité préalable. Elle porte une grave atteinte au caractère absolu du droit de propriété. Bien que celui-ci soit mieux compris de nos jours, la réquisition n'en demeure pas moins exceptionnelle. Trop largement entendue sous la Révolution pour ne pas laisser de mauvais souvenirs, elle effraya probablement en 1870 où le gouvernement provisoire dut requérir pour les mettre en commun le combustible, les vivres, les moyens de transports. Les lois qui ont traité d'elle depuis lors ont eu grand soin de préciser qui pouvait l'utiliser et en quelles circonstances.

CHAPITRE PREMIER

L'OUVERTURE DU DROIT DE REQUISITION

La loi du 3 juillet 1877 n'a pour but que d'organiser les réquisitions militaires. Elle prévoit donc trois cas d'ouverture :

1) — En cas de mobilisation générale, c'est-à-dire de mise sur le pied de guerre de l'armée française tout entière.

2) — En cas de mobilisation partielle, d'appel d'une partie des réservistes pour faire face à un conflit local. Cette situation, il nous semble, ne s'est jamais réalisée.

3) — En cas de rassemblement de troupes. Cette expression s'applique aux concentrations résultant des grandes manœuvres annuelles ou de causes variées : des troubles politiques ou économiques (émeutes des vignerons du Midi en 1907), de fléaux tels qu'incendies ou inondations.

Le ministre de la guerre prenait alors un arrêté déclarant ouvert à son profit le droit de réquisition à compter du premier jour de la

mobilisation, qu'elle fût totale ou partielle. Il l'utilisait jusqu'au moment où l'armée était remise sur le pied de paix.

En cas de rassemblement de troupes, l'arrêté pris devait fixer la date d'ouverture, la durée et les lieux où la réquisition pourrait s'effectuer. Notification était faite aux communes intéressées.

L'article 35 de la loi du 3 juillet 1877 « des réquisitions de l'autorité maritime » disposait formellement que ce texte était applicable à l'armée de mer — le ministre de la marine peut requérir « en tout temps et en tout lieu » ce que ne peut son collègue de la guerre, mais il n'agit que pour de graves raisons et dans un rayon limité.

Les cas d'ouverture allaient bientôt s'accroître. En 1935, lors du plébiscite de la Sarre, le Gouvernement présidé par M. Laval craignit des complications internationales en dépit de son indifférence affichée des résultats que l'on entrevoyait désastreux. Il fit alors modifier quelque peu la loi de 1877 et ajouter un nouveau cas d'ouverture.

4) — « Quand les circonstances l'exigent », le ministre de la Guerre peut proposer au Conseil des Ministres, garantie sérieuse contre des excès possibles, la fixation en forme de décret de la date d'ouverture.

La formule élastique utilisée caractérise le chef du Gouvernement. Elle est susceptible de toutes les interprétations.

La même loi du 21 janvier 1935 permettait au Ministère de l'Air (art. 35 complété) d'user des réquisitions « en tout temps et en tout lieu », c'est-à-dire, en pratique comme le Ministre de la Guerre plutôt que comme celui de la marine.

La loi de 1938 allait donner plus d'aisance encore aux ministres militaires et créait un cas d'ouverture possible en déclarant dans son article premier :

5) — Que les mesures destinées à passer de l'organisation pour le temps de paix à l'organisation pour le temps de guerre — parmi lesquelles les réquisitions — pouvaient être exécutées en tout ou en partie » soit dans le cas d'agression manifeste,

soit dans les cas prévus au Pacte de la Société des Nations,

soit en *présence de tension extérieure lorsque les circonstances l'exigent.*

Nous retenons cette dernière situation qui précise heureusement celle de 1935. La référence au Pacte de la Société des Nations, alors agonisante, serait comme celle possible aujourd'hui à l'Organisation des Nations Unies comprise dans la 1re ou la 3e formule.

C'est en application de ce texte (tension extérieure grave) que le droit de réquisition a été ouvert sur tout le territoire national par le décret du 25-8-1939.

En 1938 les réquisitions sont généralisées et tous les ministres, les civils comme les militaires, les exercent, chacun d'eux étant comptable d'une catégorie de ressources.

CHAPITRE II

LES TITULAIRES DU DROIT DE REQUISITION

Section 1

Jusqu'en 1938, seuls les ministres militaires le détiennent. Ils peuvent déléguer leurs pouvoirs, mais dans des conditions bien précisées par les textes. Depuis cette date, les ministres civils ont de semblables prérogatives.

§ 1 — Les ministres militaires.

1°) — Ministère de la guerre : Les autorités militaires investies d'un droit propre de requérir apparaissent comme suit :

A) — En cas de mobilisation totale : les généraux commandant des armées, des corps d'armée, des divisions ou des troupes ayant une mission spéciale.

B) — En cas de mobilisation partielle ou de rassemblement de troupes : les généraux commandant les corps d'armée mobilisés ou les rassemblements de troupes.

C) — En temps de guerre ; tout commandant de troupe ou chef de détachement opérant isolément, qu'il soit officier ou non, cf. décret du 2-8-1877, art. 8, ceci sous la responsabilité personnelle du requérant qui ne peut demander que les seules prestations nécessaires aux besoins journaliers des hommes, des chevaux ou du matériel mis à sa disposition.

Délégation à des autorités militaires :

Les généraux titulaires d'un droit propre de requérir peuvent le déléguer aux fonctionnaires de l'Intendance et à tous officiers commandant des unités. C'est encore par leurs soins que les chefs de corps ou de service recevront des carnets à souche d'ordres de réquisition contenant délégation du droit de requérir.

Les chefs de corps ou de service pourront subdéléguer le droit de réquisition aux officiers sous leurs ordres et les munir de carnets à souches.

Si des troupes de différentes armes sont réunies dans une même localité, l'officier auquel appartient le commandement d'après les règlements militaires a seul le droit d'ordonner des réquisitions, dispose le décret du 2 août 1877 article 34, modifié par le décret du 13 novembre 1907.

Si les troupes relèvent de trois ministres différents (air, guerre, marine) des instructions rédigées en commun décideront de l'ordre des réquisitions, selon le décret du 2 août 1877 art. 72 bis complété par le décret du 25-7-39.

Délégation à des autorités civiles :

1) Elle est essentiellement accordée dans l'esprit de la loi de 1877 pour approvisionner les places de guerre et peut être donnée aux préfets, sous-préfets et maires des départements et communes intéressés.

2) La loi du 23 juillet 1911 prévoit la réquisition des mines de houille — ou plutôt du charbon qui en est extrait, ainsi que des voies navigables. S'il y a mobilisation, délégation sera donc donnée pour requérir aux ingénieurs des mines et à ceux de la navigation.

Le décret du 2 avril 1914 modifiant l'art. 10 du R. A. P. du 2-8-1877 ajoute les ingénieurs du corps des Ponts et Chaussées.

3) Pour requérir les établissements industriels ou commerciaux, le Ministère délègue son droit aux autorités qu'il désigne. Elles ne sont pas prévues d'avance.

4) En cas de mobilisation générale seulement, le droit de requérir peut être accordé aux présidents des Commissions de réception du ravitaillement fonctionnant sur le territoire de leur commandement. Ils ne peuvent agir qu'à défaut du maire et de la municipalité, les réquisitions qu'ils prononceraient seraient nulles sans cela (Cour de Paris, 17-12-1915, D. P. 1916, 2-86).

Les Fonctionnaires et autorités civils, les présidents de Commission de réception sont munis de carnets à souches et les remettent les premiers aux Préfets, les autres aux autorités qui les leur ont donnés.

2°) Ministère de la Marine.

Le Ministre peut ici requérir en tout temps et en tout lieu. Nous allons voir apparaître deux catégories d'autorités : Celles qui agissent en tout temps comme déléguées.

— Celles qui en temps de guerre peuvent être dotée d'un pouvoir propre.

A) — Autorités pouvant agir en tout temps par voie de délégation :

1) En France : les Préfets maritimes — les Commandants de la Marine — les Directeurs et les Administrateurs de l'Inscription maritime — les officiers du commissariat — les officiers commandant une force navale et un bâtiment isolé.

Ces deux dernières catégories sont placées dans la même situation que les fonctionnaires de l'Intendace et les officiers commandant une troupe de terre isolée.

2) En Algérie : le Gouverneur général, les commandants de la marine, les administrateurs de l'inscription.

3) Dans les colonies et pays de protectorat : les Gouverneurs et Résidents généraux — les Gouverneurs et Résidents, les lieutenants gouverneurs et autres chefs de colonies — les administrateurs de pro-

vince, cercle ou territoire, — les commandants de la marine — les représentants diplomatiques et consulaires de la France, les officiers commandant des bâtiments isolés.

En cas de mobilisation et faute d'autres personnes, les réquisitions peuvent être exercées par toute autorité française.

B) — Autorités agissant de plein droit en cas de mobilisation de l'armée de mer.

1) En France : les Préfets maritimes et commandants de la Marine, les Directeurs de l'Inscription et chefs de service dans les ports (autres que les chefs-lieux d'arrondissement), les officiers commandant une force isolée.

— Délégation peut être donnée au corps du commissariat et à tout officier de marine.

2) Dans tous les points de la France d'outre-mer où sont intervenus des actes d'hostilités :

— Le Gouverneur général de l'Algérie, les Gouverneurs généraux et Résidents généraux, les Gouverneurs commandants de la marine, commandants à la mer, les Représentants diplomatiques et consulaires de la France ou à leur défaut, toute autorité française.

3°) Ministère de l'Air : le Ministère de l'Air peut requérir en tout temps et en tout lieu aux termes de la loi du 21 janvier 1935 modifiant l'art. 35 de la loi du 3 juillet 1877. Comme le Ministre de la Marine il est seul dans son département à détenir « un pouvoir propre » en temps de paix. La liste des autorités militaires ou civiles, qui peuvent exercer le droit de réquisition par voie de délégation ou agir à leur tour en vertu d'un « pouvoir propre » en cas de mobilisation, nous est donnée par le décret du 25 août 1939. Elle paraît en grande partie calquée sur celle du décret de 1904.

A. — Autorités qui par délégation de ministres peuvent exercer les réquisitions en tout temps.

a) En France : les généraux commandants de régions aériennes ou de subdivision, les généraux commandants de grandes unités aériennes (armée, corps d'armée, division), les fonctionnaires de l'Intendance, les officiers commandant un détachement rassemblé hors de ses bases.

b) En Algérie : le Gouverneur général de l'Algérie, le général commandant la région aérienne, les commandants de l'air, les officiers commandant un détachement hors de ses bases.

c) A l'étranger: les chefs de mission diplomatique ou consulaire pour les aéronefs et équipages français.

B. — Autorités investies d'un droit propre en cas de mobilisation.

a) En France: les généraux d'armée, de corps d'armée, de division aérienne, les généraux commandant les régions et les subdivisions, les fonctionnaires de l'Intendance, les officiers commandants

de base et ceux placés à la tête d'une unité ou d'un détachement peuvent recevoir délégation.

b) En Algérie: le Gouverneur général, les commandants de l'air, les commandants d'unités ou de détachements rassemblés hors de leur base peuvent recevoir délégation.

c) A l'étranger: les représentants diplomatiques ou consulaires de la France pour les aéronefs et équipages français.

En cas de nécessité absolue, toute autorité française peut recevoir délégation.

Ce texte est incomplet. Il a fallu que le décret du 6 déc. 1939 (*J.O.* du 16-12-1939) nous dise que les Gouverneurs généraux et les Résidents généraux exercent le droit de réquisition pour l'armée de l'Air dans les colonies et protectorats. D'autre part, quels sont les pouvoirs du général commandant l'armée de l'Air en Afrique du Nord? Le commandant de notre 5e région a-t-il un droit propre en cas de mobilisation?

4°) Ministère de l'Armement:

Il était apparu au cours de la guerre de 1914-1918 et ne lui avait pas survécu. Etant d'abord un sous-secrétariat d'Etat du Ministère de la Guerre, dont il gérait certains services, il n'avait pas de pouvoirs de réquisitions propres : c'est le ministre de la Guerre qui lui fournissait certains de ses ouvriers (transformés en affectés spéciaux s'ils étaient militaires) et réquisitionnait pour lui.

Reparu de 1939 à 1940, il n'avait pas, semble-t-il, d'initiative; l'appel des spécialistes transformés en affectés spéciaux était prévu dès le temps de paix. La plupart de son personnel était recruté par l'intermédiaire du Ministère du Travail et il n'apparaît pas dans les textes que le droit de réquisition fut exercé autrement que par délégation du ministre de la Guerre.

Reparu en novembre 1945 et maintenu jusqu'en janvier 1947 sous une forme originale : le Ministère de l'Armement, construisant tout le matériel de guerre des armées de terre, mer, air, à utiliser par le Ministère des Armées, le ministre avait certainement le droit de réquisition et pouvait le déléguer aux techniciens placés sous ses ordres comme successeur des ministres de la Guerre, de la Marine et de l'Air dans une bonne partie de leurs attributions. Les délégataires auraient été les ingénieurs des corps techniques. Ingénieurs des Poudres, des Constructions et Armes Navales, de la Direction technique et industrielle de l'Aéronautique, tous militaires.

Nous aurions eu une liste de délégataires s'établissant comme suit :

Ingénieurs généraux, ingénieurs en chef agissant par délégation en temps de paix en vertu d'un pouvoir propre en temps de guerre;

Les ingénieurs ordinaires et les officiers détachés, les fonction-

naires de l'Intendance agissant toujours par délégation soit du ministre en tout temps, soit des titulaires d'un pouvoir propre en cas de guerre.

L'organisation prévue en 1945 n'a pas duré et sous l'autorité du Ministre de la Défense nationale, qui semble être un adjoint du Président du Conseil, les anciens départements de l'Air, de la Guerre et de la Marine se sont reconstitués.

§ 2. Les ministres civils.

Il faut attendre en principe la loi du 11 juillet 1938 pour les voir tous revêtus du pouvoir de réquisition. Le décret du 28 novembre 1938 pose expressément ces idées fondamentales.

a) Le droit de réquisition donné aux ministres civils est limité aux seules ressources dont ils sont responsables.

b) Il était prévu une réglementation des conflits à survenir entre autorités requérantes.

On prévoyait donc des excès possibles en limitant strictement le nombre des personnes armées en cas de guerre du pouvoir de réquisition. Le ministre pouvait également déléguer son droit à des chefs de circonscriptions territoriales administratives ou de subdivisions de services publics ainsi qu'à des Présidents de Commissions opérant sur plusieurs départements. En cas de contestation entre plusieurs administrations, le Président du Conseil ou son délégué arbitrait. On eut pu éviter de lui donner trop de travail, plusieurs ministères s'étant vu attribuer le droit de réquisition bien avant 1938. Ainsi, dès octobre 1915, les Préfets avaient reçu mission de requérir la farine panifiable pour les services qui allaient en 1917 relever du sous-secrétaire d'Etat au Ravitaillement (M. Vilgrain). Il est vrai que le Droit de Réquisition très étendu qui fut accordé en 1917 et 1918 l'était à l'*Etat* non à un ministre ou sous-secrétaire d'Etat. Le département ou le sous-secrétariat compétent réquisitionnait nous semble-t-il en vertu d'une délégation tacite du Président de la République. On fut moins difficile en matière de transports : le Haut-Commissaire à la Marine marchande reçut pouvoir de procéder — mais par décrets signés du Président de la République, à la réquisition de la totalité de la flotte marchande — ses procédés furent âprement critiqués. Enfin le ministre des Travaux publics, dont relevaient les Compagnies de chemins de fer, reçut en 1921 le droit de les réquisitionner même en temps de paix si des faits tels que des grèves se produisaient. Sauf peut-être pour les Travaux publics où l'autorisation donnée visait un cas très précis, les réquisitions faites en 1914-1918 pour le compte d'administrations civiles ont laissé de fâcheux souvenirs, oubliés en 1939. Les autorités civiles alors titulaires du droit de réquisition ne surent pas agir aussi correctement qu'il l'eut fallu et l'aboutissant fut le décret du 29 novembre 1939 stipulant qu'il ne serait plus procédé à des réquisitions si ce n'est pour les besoins des armées et ceux des réfugiés

(art. 1er du décret). Cela revenait à réserver le droit de réquisition aux ministres militaires que nous avons nommés, au ministre de l'Armement s'il avait un droit propre et à celui de l'Intérieur. Ce dernier n'avait pas à déléguer son droit propre de réquisition aux Préfets pour loger les réfugiés et les administrations repliées, car, c'est l'art. 22 bis de la loi du 11-7-1938 qui les en chargeait. Des maires ont parfois bénéficié de délégations.

Les ministres civils n'ont pu agir qu'en présentant à l'approbation de leurs collègues militaires, du ministre des Finances et surtout du Président de la République des projets de décret. Ainsi, M. de Monzie, ministre des Transports, qui voulait procéder à la réquisition collective de la batellerie, présente au Chef de l'Etat le 27 janvier 1940, un projet contresigné entre autres par le ministre de la Défense nationale. L'exposé des motifs est très net :

« Le décret du 29 novembre 1939 restreignant à la satisfaction des besoins des armées et à l'hébergement des réfugiés le droit de requérir l'usage ou la propriété des biens peut faire naître un doute sur la légitimité des réquisitions qui seraient prononcées dorénavant par les fonctionnaires chargés de l'exploitation réglementée des voies navigables dans les cas où il serait nécessaire de forcer l'obéissance d'un transporteur. Bien que les pouvoirs donnés au ministre des Transports par l'art. 51 du décret du 28 novembre 1938 n'aient pas été visés par le décret du 29 novembre 1939 restreignant l'usage du droit de réquisition il paraît nécessaire pour lever toute ambiguité d'affirmer que ce droit est effectivement maintenu... » et « le texte est signé des ministres désignés par le décret du 29-11-1939 ».

Les limitations imposées par ce texte ne purent être maintenues. L'article 1er, essentiel et restrictif, fut abrogé par le Décret-Loi du 14 mai 1940 et c'est à l'envi que les divers ministères ont réquisitionné depuis lors sous les précédents gouvernements.

Tant à Vichy qu'un peu plus tard à Paris, on dut s'efforcer de modérer les requérants. Un arrêté du 4 mai 1942 — *J. O.* du 5 mai — fixait « la répartition et l'utilisation des locaux réquisitionnés pour les services d'administration publique dans la région de Clermont-Ferrand » et deux ans plus tard, le Gouvernement provisoire de la République dans sa séance du 8 septembre 1944 décidait « de placer l'ensemble des services de réquisitions dans la région parisienne sous l'autorité du ministre de la guerre » — celui-ci était distrait par d'autres préoccupations : armer nos troupes et prendre part enfin à la lutte contre l'Allemagne. Il ne signa l'arrêté d'application que le 29 décembre. Un collègue plus pressé, M. Teitgen, ministre de l'Information, avait pu en toute quiétude, ordonner par arrêté du 1er décembre 1944 la réquisition des locaux, installations et matériels des entreprises privées d'émissions radiophoniques sur tout le territoire, sans exception pour la région parisienne.

Le décret fixant la date légale de cessation des hostilités l'a pla-

cée au 1er juin 1946. La loi de 1877 et celle de 1938 ne peuvent plus permettre de réquisitions nouvelles en période de paix. Comme les destructions terribles et étendues des bombardements avaient multiplié les sans-logis, un texte spécial, l'ordonnance du 11 octobre 1945, prenant fin, sauf reconduction, le 31 décembre 1948, a permis de pourvoir à leur logement : les préfets, agissant sur proposition des maires et au nom de plusieurs ministres civils, Intérieur, Economie Nationale, Finances, Reconstruction et Urbanisme, auront tout pouvoir pour installer d'office les personnes sans abri dans les locaux vacants ou même dans ceux insuffisamment occupés.

La tâche des ministres militaires consiste peut-être sur le plan qui nous occupe à liquider les frais des réquisitions ordonnées et à lever celles qui existent encore, le plus tôt possible, fût-ce après avoir conclu des baux amiables, le travail des ministres civils ne fait que commencer et ainsi que le constate l'exposé des motifs de l'ordonnance du 11-10-1945, durera de longues années : Reconstruire la France.

Il consiste aussi à financer cette reconstruction. Depuis 1943, les ordonnances du Comité de Libération et les décrets d'application se sont multipliés ordonnant la cession au Trésor de l'or et des devises étrangères par voie de réquisitions. Toutes les fois, trop fréquentes d'ailleurs, où nos relations commerciales avec l'étranger font apparaître la France en débet, que nous avons un arriéré dû aux importations et que nos faibles exportations ne permettent pas de liquider, un arrêté du Ministère des Finances fait connaître à ceux qui ont déposé leurs valeurs étrangères dans ses caisses, et surtout aux déclarants d'avoirs liquides en devises étrangères la réquisition de ces biens. La plupart des devises ont été requises quand elles étaient libellées dans une monnaie bien gagée à l'heure présente : dollar, livre, franc suisse, couronne suédoise... et un seul point nous angoisse : suffiront-elles à payer nos créanciers.

Section 2

Les Titulaires du Droit de réquisition en cas d'urgence

Ministres civils ou militaires peuvent n'avoir pas la possibilité de déléguer leurs pouvoirs à des autorités placées sous leurs ordres et habilitées à décider en leur nom. Au cours de périodes troublées, guerre ou révolution, il est fréquent qu'un subordonné doive prendre des initiatives n'incombant qu'à ses chefs hiérarchiques.

En l'absence fréquente de toutes dispositions légales ou réglementaires sur ce point, c'est la jurisprudence qui a forgé une théorie de l'état de fait ou de l'urgence. Dans certains cas, elle consiste en une application pure et simple des principes fondamentaux de notre droit public, dans d'autres, elle les précise. On peut résumer ainsi les conceptions du Conseil d'Etat :

1° Une autorité administrative ne peut déléguer sa compétence

qu'en vertu d'un texte législatif ou réglementaire. Cf. arrêt Société auxiliaire de gestions et d'avances, Cons. d'Etat 18 mai 1945, Sirey 46-3-39.

2° Si la loi qui attribue le pouvoir de décision à une certaine autorité a eu pour but d'accorder une garantie expresse, un décret ne peut valablement opérer une délégation de compétence. Une loi est ici nécessaire. Cf. arrêt Loriot, Cons. d'Etat 1er février 1946, Sirey 46-3-39.

3° En temps de guerre, une autorité civile ou militaire peut, s'il y a urgence, déléguer l'exercice de sa compétence en l'absence de toute autorisation légale ou réglementaire.

Ce point était partiellement acquis d'après la législation en vigueur. Le décret de 1904 portant application de la loi du 3 juillet 1877 aux réquisitions maritimes édictait (décret du 2 août 1877, titre VII, art. 66 modifié) qu'en cas de nécessité absolue « le droit de réquisition pouvait être délégué à toute autre autorité française » que les officiers et fonctionnaires de la marine, les représentants de la France outre-mer... nommément désignés. La formule est reprise dans le titre VII bis — Réquisition de l'armée de l'air — décret du 25 août 1939 qui stipule à l'al. 2 : « Toutefois en cas de mobilisation générale, ainsi que dans le cas où sont survenus des actes d'hostilité et où les communications sont interrompues avec la métropole, le droit de requérir peut être délégué en cas de nécessité absolue à toute autorité française ».

Il n'existait pas de texte ayant une portée aussi étendue pour l'armée de terre. Les chefs de troupes isolées ne peuvent requérir au jour le jour que la nourriture et l'abri de leurs hommes. Rien n'existait dans le domaine civil.

Le Conseil d'Etat a étendu l'application de sa théorie en décidant de même le 9 novembre 1945, Société Coopérative d'Union agricole S. 1946-3-33 : Dans les circonstances exceptionnelles qui existaient dans la ville en juillet 1940, il appartenait au maire, même en dehors de ses attributions normales de prendre toutes les mesures urgentes qu'exigeaient à l'époque le maintien de l'ordre et le ravitaillement de la population d'après la loi et le R.A.P. de 1938. Par suite, précisait l'arrêt, et bien qu'il n'ait eu à cet égard aucune délégation du préfet, un maire n'a pas excédé ses pouvoirs en ordonnant en juillet 1940 la réquisition de cargaisons de blé se trouvant à bord de deux bateaux immobilisés par suite des événements de guerre ».

Le maire, autorité capable de recevoir une délégation, n'a pu, vu l'urgence, demander au préfet l'habilitation nécessaire. Il est censé avoir agi comme s'il était autorisé tacitement en raison même de ses fonctions. Le Conseil d'Etat se montre ici un peu hésitant et insiste plutôt sur les fonctions exercées par le requérant que sur l'habilitation tacite dont il aurait bénéficié.

L'arrêt Viguier du 26 juin 1946 sera beaucoup plus net. L'affaire

jugée par le Conseil s'est déroulée lors des luttes de la Libération, parmi l'incertitude générale. La Haute juridiction retient :

1° En vertu de l'art. 5 al. 1er de l'ordonnance du 19 mai 1944 applicable en France à compter du jour où les circonstances ont permis de placer les différents départements ministériels sous l'autorité de secrétaires généraux provisoires un secrétaire général provisoire avait qualité pour procéder à Paris le 26 août 1944 à la réquisition d'une voiture automobile pour les besoins du service public.

A la date sus mentionnée, la nécessité de la décision la plus rapide dans tous les domaines s'opposait à ce que les diverses autorités exerçassent toujours par elles-mêmes les pouvoirs dont elles étaient investies, en sorte qu'elles se sont trouvées contraintes, par la force même des choses, à confier à tel ou tel de leurs subordonnés, à ce qualifié par ses fonctions, le soin d'agir en leur lieu et place et sous leur contrôle.

Par suite, le directeur des services administratifs et financiers d'un secrétariat général provisoire a pu légalement, alors même qu'il n'y aurait pas été expressément autorisé par aucun décret, décider au nom du secrétaire général provisoire la réquisition d'une voiture automobile.

2° Le prestataire doit s'adresser à l'autorité judiciaire pour déterminer le montant de ce qui lui est dû, s'il n'est pas établi que l'Administration ait commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat dans l'exécution de la réquisition.

Il s'agit de la même question que dans le précédent arrêt — Société Coopérative l'Union agricole du 9-11-1945 — mais vue d'une autre extrémité. Ce dernier arrêt justifiait en cas d'urgence l'attitude d'un subordonné qui agit sans délégation expresse et précise, l'arrêt Viguier justifie l'autorité gouvernementale qui « par la force même des choses » n'a pu donner une habilitation. La situation du maire et du directeur des services administratifs est identique. Ils ont pu par de semblables mesures assurer la marche d'un service public, et leurs actes sont valables même s'ils ont excédé leurs pouvoirs.

L'arrêt complète la théorie de l'urgence et la précise : l'état de nécessité existe quand il n'y a pas possibilité de coordination et de correspondance. Les actes de tous les inférieurs agissant dans la limite de leurs fonctions sont désormais valables.

CHAPITRE III

L'OBJET DES REQUISITIONS

Il est très simple : satisfaire aux besoins de plus en plus complexes des armées et de la population civile. On l'atteint par les moyens les plus variés : cession de biens meubles ou immeubles dont les termes mêmes des lois de 1877 et 1938 permettent d'assurer le règlement.

— Cession de moyens financiers pour les règlements à l'étranger.

— Cession de moyens de transport qui ont une nature mixte : réquisition de biens et de personnes et dont le règlement est assuré aux termes de lois particulières : 1852 (chemins de fer), 1918, 1939 et 1940 (marine marchande), 1939, 1945 (aviation)...

— Enfin, par les réquisitions de personnes dont l'étude termine notre exposé.

La loi de 1877 ouvrait le droit de réquisition en temps de paix s'il y avait rassemblement de troupes mais il ne l'ouvrait que d'une manière limitée :

Elle ne demandait aux particuliers que d'assurer le logement et le cantonnement des troupes de passage, la nourriture des hommes et des animaux logés chez l'habitant, les moyens d'attelage et de transport pour 24 heures.

Depuis 1914 et surtout 1938, le législateur impose le logement des personnes sans abri dans les locaux qu'il ne jugē pas suffisamment occupés, de façon au moins momentanée :

En temps de guerre, les réquisitions généralisées d'immeubles et d'entreprises industrielles, celles des divers moyens de transport et de toutes marchandises nécessaires sont prévues désormais. Toutefois, selon la loi de 1877 bien oubliée mais non abrogée de nos jours, certaines prestations échappaient aux réquisitions, d'après l'article 9 « les réquisitions exercées sur une commune ne doivent porter que sur les ressources qui y existent sans pouvoir les absorber complètement ». On veut laisser un minimum aux habitants et ne pas tomber dans l'excès de la loi allemande qui à l'époque permettait de requérir au delà même des facultés locales. Il s'ensuivait que la commune devait acheter au dehors ce qu'elle ne possédait pas d'où hausse possible des prix.

Par application de l'art. 19 ne pourront être réquisitionnés :

1° Les vivres destinés à l'alimentation d'une famille pendant trois jours.

2° Les grains qui se trouvent dans un établissement agricole ou industriel, non requis lui-même et ne dépassant pas sa consommation pendant huit jours.

3° Les récoltes et fourrages qui se trouvent chez un cultivateur et ne dépassant pas la consommation de ses bestiaux — mieux traités que leur maître par le législateur — pour une durée de quinze jours.

Le logement ne pourrait être demandé que pour les hommes et les chevaux inscrits sur le tableau remis tous les trois ans au maire par l'autorité militaire.

Cette sage modération qui inspirait les auteurs de la loi de 1877 a disparu en 1938. On a pu requérir tout ce qui était nécessaire au salut de la nation, formule qui prête à d'étranges excès.

Les habitants maintenus jusque là chez eux pouvaient être expul-

sés si l'administration — décret du 27-10-1939 — s'engageait à leur fournir un autre local — mesure justifiable en temps de guerre — mais seulement dans les zones d'opérations. L'ordonnance du 11 octobre 1945 a prévu que les possesseurs de bâtiments ou d'appartements ne se verraient pas imposer de locataires s'ils pouvaient justifier d'une occupation suffisante, à raison de deux pièces par personne pour la première personne et d'une pour chacune des suivantes. C'est un minimum difficile à réduire.

Les lois sur les réquisitions de biens ou de personnes imposent leurs obligations à tous les membres de l'Union française ainsi qu'aux étrangers dont le gouvernement n'a pas conclu avec le nôtre une convention d'exemption réciproque pour les nationaux des deux pays ou, depuis la guerre, des conventions entre alliés. La plupart des Etats avaient négocié en 1939 de telles conventions avec la France, entre autres l'Espagne, depuis 1862, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, l'Union soviétique. Quelques puissances, dont les Etats-Unis, avaient négligé de le faire.

En pratique ces points n'ont pas donné lieu à difficulté — non plus que les privilèges traditionnels du corps diplomatique et même des consuls bénéficiaires seulement de la réciprocité.

La loi du 11-7-1938 sera formelle d'ailleurs : « Sur toute l'étendue du territoire français, la propriété et l'usage de tous les biens... peuvent être requis, sous réserve des conventions internationales en vigueur » (art. 22).

L'objet des réquisitions s'est même étendu. Il a servi non seulement à satisfaire les besoins des armées françaises mais aussi ceux des troupes alliées combattant en France en 1940, des alliés encore lors de la Libération. L'autorité française s'interposait en général entre prestataires et requérants comme elle s'était efforcée de le faire pendant l'occupation entre les requérants allemands et les prestataires français.

PREMIERE PARTIE

TITRE II

LES REQUISITIONS DE MEUBLES

Respectueuse de la tranquillité des citoyens et de leur droit de propriété, la loi de 1877 avait négligé de s'occuper en détail des réquisitions d'immeubles. Elle pensait surtout à leur utilisation tout à fait momentanée pour le logement ou le cantonnement des troupes de passage. Les termes généraux de l'énumération des biens à requérir ainsi que l'art. 21 du R.A.P. du 2-8-1877 nous font comprendre que le législateur songeait à quelques réquisitions exceptionnelles pour loger les blessés et malades, surtout les malades contagieux ainsi que

pour installer les magasins des troupes en campagne mais son ambition s'est bornée là.

Par contre les biens meubles destinés à préparer la nourriture, à fabriquer l'équipement et l'armement des soldats lui semblaient pouvoir être obtenus par voie de réquisition sans troubler les habitants. Les auteurs de la loi ne font que suivre ici leurs aînés de 1793 qui prescrivaient « la réquisition des armes, des grains, des chevaux » (loi du 23 août 1793).

Afin d'éviter tout excès, les réquisitions étaient prévues dans un but essentiellement militaire et le législateur donnait une liste indicative des biens et des services que l'autorité militaire était en temps de guerre fondée à exiger.

Les produits industriels pouvaient être requis en stocks dans les gares ou les entrepôts ou même à la sortie de l'usine. Les autres prestations portaient notamment (art. 5) :

3° Sur les vivres et le chauffage de l'armée, les fourrages pour les chevaux, mulets et bestiaux ; la paille de couchage pour les troupes campées ou cantonnées.

4° Les moyens d'attelage (les aéronefs et moyens de transports de toute nature, y compris le personnel et les matières nécessaires à leur fonctionnement).

5° Les bateaux ou embarcations qui se trouvent sur les fleuves, rivières, lacs et canaux.

7° Les matériaux, outils, machines et appareils nécessaires pour la construction ou la réparation des voies de communication et, en général, pour l'exécution de tous les travaux militaires.

. . . . . .

10° Les objets d'habillement, d'équipement, de harnachement, d'armement et de couchage, les médicaments et moyens de pansement.

Cette liste pourrait être complétée :

1° Au cours de la guerre de 1914-1918 par toutes les réquisitions de biens meubles faites au profit de la population civile.

2° Dans le même but depuis 1938 en vertu de la loi du 11 juillet 1938.

Certes les réquisitions de chevaux et de voitures effectuées en vertu de la même loi de 1877, celles de voitures automobiles organisées par la loi de 1934 sont des réquisitions de biens meubles. Leur organisation prévue dès le temps de paix, le fait que leurs conducteurs peuvent être requis avec elles et qu'enfin, elles soient réglées suivant des barèmes particuliers nous incitent à les étudier en même temps que les réquisitions des autres moyens de transport, chemins de fer, navires ou avions, immeubles par destination, dont le personnel est en général requis avec l'entreprise. Il s'agit de réquisitions mixtes le plus souvent. Elles n'ont donc pas place ici.

De même, les réquisitions de mines et d'entreprises industrielles effectuées en vertu des lois de 1911 et 1935. L'Etat souhaiterait n'avoir qu'à réserver les biens produits : le charbon par exemple et ne pas intervenir, en 1911 du moins, dans la gestion de l'entreprise. Il est cependant amené à le faire s'il désire contrôler d'un peu près la qualité et la quantité livrée et même à prendre seul l'affaire en main le jour où les dirigeants sont coupables ou insuffisants. Nous étudierons donc ce genre de réquisition avec les réquisitions d'immeubles.

Les différentes catégories de biens meubles susceptibles d'être requis nous semblent pouvoir être réunies en trois titres :

Les réquisitions de biens meubles pour l'armée en campagne.

Les réquisitions de stocks.

Les réquisitions en vue du ravitaillement.

CHAPITRE PREMIER

LES REQUISITIONS DE FOURNITURES POUR L'ARMEE EN CAMPAGNE

Ce sont celles énumérées plus haut par l'art. 5 de la loi du 3 juillet 1877 et dès l'abord, elles nous semblent nombreuses : vivres, chauffage, matériaux, objets d'habillement, médicaments...

Procédure : Elles sont faites en la même forme que les réquisitions d'immeubles — mais le rôle du maire est ici plus apparent.

Les officiers ou fonctionnaires habilités à requérir sont munis d'un carnet à souches, sur lequel ils inscrivent leurs nom, titre et qualité, l'indication de leur unité et celle du destinataire de l'ordre. Normalement les réquisitions sont adressées à une commune, celle où passe un corps de troupe. Le maire est prévenu quatre jours à l'avance en temps de paix. Sur l'ordre qui lui est remis sont indiquées les prestations demandées. Le magistrat municipal ou son suppléant légal, assisté, nous dit la loi du 27 mars 1906, sauf le cas de force majeure, de quatre membres du conseil, répartit les prestations entre tous les habitants et contribuables et s'efforce de distribuer les charges avec équité L'art 20 de la loi de 1877 modifiée par celle du 27 mars 1906 prescrit la participation effective des absents aux charges imposées par les réquisitions.

Bien que la loi ne s'explique pas, il ne s'agit pas nécessairement d'une contribution en argent. Le décret du 2 août 1877 décide que même en temps de paix, le maire peut faire enfoncer les portes devant deux témoins et procéder d'office à la livraison des fournitures requises et des objets réclamés. Un procès-verbal de l'opération est dressé. Chaque habitant se voit délivrer un reçu des fournitures données.

Le maire a d'ailleurs une importante faculté : celle de prendre au compte de la commune la livraison des fournitures demandées. Les

dépenses entraînées par cette opération sont supportées par le budget municipal. On peut observer un certain parallélisme entre le choix permis au maire en cette occasion et celui qu'il a droit de faire pour le logement des troupes : soit délivrer des billets de logement à tous les propriétaires inscrits sur le tableau soit loger tous les hommes officiers, sous-officiers, soldats, à l'hôtel, aux frais de la commune.

Le maire peut être absent, et surtout en temps de guerre, le conseil municipal dispersé. L'officier chargé des réquisitions remet alors les ordres aux habitants directement. Il se fait aider si possible par un conseiller municipal. Cette procédure est applicable dès le temps de paix lorsque les réquisitions sont urgentes et faites sur un point éloigné du siège de la commune. L'autorité militaire assure elle-même l'exécution des ordres donnés et en délivre reçu.

Parfois de petits groupes isolés commandés par un sous-officier n'ont pas de carnet à souches. En cas de guerre, selon le R.A.P. du 2-8-79 art. 9, le chef du détachement délivre sous sa responsabilité un ordre de réquisition de vivres et de fourrage strictement limité à la satisfaction des besoins immédiats de sa troupe. Il le remet suivant le cas au maire de la commune ou à un particulier. Il donne reçu des prestations fournies et transmet au plus tôt par la voie hiérarchique un exemplaire de l'ordre et un du reçu au général de division.

Les prestations à fournir. — Très variées, comme nous l'avons vu, elles ne peuvent être exigées que dans une mesure très restreinte en temps de paix. Seuls les besoins de vivres et de fourrages, la fourniture de barques ou bateaux d'eau douce peuvent être considérés comme des réquisitions de meubles. Ils seront demandés lors des rassemblements de troupe, de grandes manœuvres par exemple. La nourriture est requise plus fréquemment en temps de guerre qu'en temps de paix où il est plus aisé de connaître exactement les besoins des unités. En 1877, elle peut faire en tout temps l'objet d'une prestation. Les rapporteurs se sont attachés à préciser ce point : le soldat est un hôte surtout s'il est de passage. Il partage le logis de l'habitant, s'assied à sa table et a droit à un lit. « Il ne peut être requis une nourriture supérieure à celle de l'individu requis », dit sagemment l'art. 12 du R.A.P. du 2 août 1877. Des excès se produisirent surtout pendant la guerre de 1914-1918. Le soldat ne peut prétendre à plus que sa ration habituelle mais l'on ne saurait lui offrir moins. « La composition des repas est fixée par le commandement », rappelle une instruction. Les bêtes, les chevaux en particulier, seront mieux traités que les hommes. En réquisitionnant des fournitures en vivres, denrées et fourrages, un officier doit toujours mentionner sur la réquisition le nombre de rations et la quantité requise. C'est aisé pour les bêtes de trait ou de selle.

Souvent les troupes ne font que cantonner, s'abriter sous un toit. Les habitants ne sont pas alors tenus si ce n'est en vertu d'une réqui-

sition, de fournir la paille de couchage selon l'art. 37 de l'instruction du 23-1-1810 sur l'approvisionnement. Si les soldats ont à se déplacer, les moyens de transport sont les voitures attelées et conduites souvent par leur propriétaire. Il y a lieu à estimation si la prestation se prolonge plus de cinq jours.

Enfin, dans les eaux territoriales l'autorité maritime peut, comme l'autorité militaire pour les eaux douces, requérir les barques et bâtiments dont elle aurait besoin.

L'estimation n'a lieu que si la réquisition se prolonge plus d'une semaine.

Il en est de même en temps de guerre où un commandant d'armée ou de corps peut requérir tout matériel utile pour l'exécution de travaux militaires.

L'indemnité : Elle a donné lieu à beaucoup de difficultés au cours de la guerre de 1914-1918. Sur quelles bases la calculer ? La jurisprudence et la doctrine ont hésité jusqu'à ce que la Chambre Civile se fut prononcée par l'arrêt Erichsen (6 mars 1917).

Les biens réquisitionnés sont payés sur la base de leur valeur au jour de la réquisition, décide la loi du 11 juillet 1938. Les outils, les installations, les produits fabriqués et ceux d'alimentation seront payés depuis ce texte en tenant compte des prix bloqués et des prix taxés qui sont tous les prix limites. Les commissions départementales fixeront les sommes dues selon les qualités et les quantités. Si les créances ainsi acquises sur l'Etat sont accessoires aux réquisitions de logement et de cantonnement, elles sont liquidées en même temps. Sinon, le règlement s'opère par l'intermédiaire du maire.

Le Conseil d'Etat — arrêt du 18 janvier 1946, Fichier du Conseil n° 75.769, Agence B. R.A.D. — rappelle que l'enlèvement d'archives ou de meubles par l'autorité militaire après réquisition même non écrite et signifiée directement est parfaitement correct et donne droit à une indemnité que l'autorité judiciaire détermine.

CHAPITRE II

LA REQUISITION DES STOCKS DANS LES ENTREPOTS

Elle est organisée pour les besoins militaires par la loi de 1877 modifiée par celles du 23 juillet 1911 et 21 janvier 1935. Bien que non prévue en termes formels par les textes de 1938, elle semble s'appliquer aussi à des besoins civils. Le Conseil d'Etat a dans son arrêt du 9 novembre 1945 (Société Coopérative de l'Union agricole) jugé qu'un maire qui requérait lors de l'exode la cargaison de blé de deux navires pour nourrir la population en fuite devant l'ennemi et entassée dans sa commune où elle cherchait refuge, avait agi conformément à la loi. Ce raisonnement parait pertinent pour des produits quelconques, pharmaceutiques par exemple, déposés dans des magasins géné-

raux. L'une des personnes autorisées par le ministre compétent transmettra directement au gérant de l'entrepôt ou du magasin, soit au chef de gare un ordre de réquisition direct.

La douane ou la compagnie de chemins de fer — qui peut même voir requérir les marchandises en cours de transport sur ses voies — sont regardées comme mandataires légaux des ayants droit. « Sont considérées comme marchandises en cours de transport, les marchandises en possession du chemin de fer entre le moment où elles lui sont remises par l'expéditeur dans les formes régulières et le moment où le destinataire en prend régulièrement possession », précise l'art. 135 du décret du 2 août 1877.

La procédure : Le gérant ou chef de gare requis fait connaître sommairement à la demande des requérants les quantités et la nature des produits tant possédés en magasin qu'en cours de transport. La réquisition mentionne exactement les prestations exigées. Elle délivre bien entendu le magasin général ou la compagnie de transport de leurs engagements vis-à-vis des tiers intéressés comme entrepositaires et transporteurs.

Le jour où l'armée, voire un service civil, prennent en charge les fournitures demandées, il est dressé en trois exemplaires, entre l'officier ou le fonctionnaire qui requiert et le gérant ou chef de gare, un inventaire contradictoire détaillé des marchandises livrées.

Si elles sont déposées dans les entrepôts, il est fait mention du numéro du lot et des ayants droits connus. Si elles sont en cours de transport, le nom de l'expéditeur est seul porté sur l'état.

Le terme « contradictoirement » n'a pas de sens ici car le requérant discute avec un employé des chemins de fer ou un fonctionnaire des douanes dont le seul souci est de remettre les produits demandés contenus dans leur magasin et donner les indications exactes en leur possession, alors que beaucoup de précisions importantes peuvent leur manquer.

Ils ne sont pas, malgré la loi, les préposés réels des intéressés et n'ont pas d'intérêt particulier dans l'exécution de l'opération. Le fait que celle-ci soit exécutée par deux agents — le requérant et le gardien de l'entrepôt — habilités à consigner leurs observations sur le procès-verbal en cas de dissentiment, est une faible garantie donnée au propriétaire.

Pour éviter tout abus l'autorité requérante avise directement les ayants droit connus, s'il s'agit de marchandises entreposées, l'expéditeur si les produits étaient en cours de route.

L'indemnité. — Sa détermination :

Dès l'établissement de l'inventaire, un des trois originaux est adressé dans un délai de vingt jours au préfet du département qui le transmet à la commission d'évaluation compétente pour étudier les dossiers et proposer un prix. Y sont jointes les demandes que les

intéressés peuvent produire dans le délai précité. La commission statue sur le vu de l'inventaire. Elle fonde les propositions d'indemnité sur le prix en entrepôt des marchandises placées sous le régime de ce même entrepôt fictif ou réel, déduction faite des droits. Notification des sommes dues est faite directement sous pli recommandé, par l'Intendance chargée des règlements, aux ayants droit ou à l'expéditeur s'il est connu.

Le chef de gare ou le gérant de l'entrepôt reçoivent décharge par le renvoi de l'inventaire précédemment établi, revêtu du cachet de l'Intendance ou du service requérant. Le montant de la somme proposée et la date de sa signification sont également indiqués.

Toutes ces dispositions étaient valables après la loi du 11 juillet 1938. Le ministre de l'Air, précise un décret complémentaire du 25 août 1939, devient désormais autorité requérante comme son collègue de la Marine.

Si plusieurs départements s'intéressaient aux mêmes produits, la répartition serait réglée par une décision concertée entre les ministres intéressés. Le plan d'organisation était esquissé plus que réalisé.

CHAPITRE III

LE RAVITAILLEMENT CIVIL

Il n'est envisagé longtemps que pour la population civile des places de guerre pouvant faire l'objet d'un siège. Pendant des siècles on expulsait la population civile de la cité assiégée le jour où les vivres venaient à se restreindre pour prolonger la défense. Au XVII[e] siècle les places, même celles fortifiées par Vauban, comprenaient en général deux parties : la ville et la citadelle quand le terrain s'y prêtait. La ville capitulait souvent rapidement — dès que les provisions s'épuisaient — et le château longtemps après. Les munitionc et vivres disponibles y avaient été concentrés.

§ 1. — 1791-1914.

Sous la Révolution, le problème est mieux posé : le support, la réserve de l'armée est la population civile. Dès le 28 août 1792, nous voyons Danton demander à la tribune de la Législative expirante la réquisition des *choses* comme celle des hommes. L'orateur voulait un résultat plus complet, il obtient dès le 4 septembre 1792 que puissent être réquisitionnés les grains comme les charrois. « Les corps administratifs », les municipalités des villes et directoires du département fixeront les prix.

Sans cesse, l'Assemblée législative revient sur ce point : il faut réquisitionner les grains pour l'armée, pour les villes où les prix montent et les denrées se raréfient. Bien que l'Assemblée promette aux municipalités par décrets des 6 et 16 septembre 1792 de requérir les terres pour les cultiver, elle leur prescrit surtout de se procurer du

blé par prestations. Elle précise même avec imprudence que les corps administratifs peuvent approvisionner les marchés à l'aide de réquisitions adressées aux particuliers. Des recensements sont prescrits. Les fraudeurs et réfractaires sont passibles de peines allant jusqu'à un an de gehenne (ou travaux forcés). Les commissaires désignés par le gouvernement seront chargés de l'exécution de ces mesures.

Le mécontentement fut tel que des agents chargés des réquisitions furent ramenés à Paris par la gendarmerie de brigade en brigade sur ordre des directoires de département. Les modérés capitulent et Buzot invite les commissaires à se conduire « avec circonspection ». Allait-on abandonner le procédé ? Les Girondins protestent énergiquement, sans même attendre la réunion de la Convention : « C'est une atteinte au droit de propriété ». L'évidence était nette et les résistances contre ce procédé nouveau et violent furent très fortes. En décembre 1792, encore, les Girondins font blâmer par la Convention trois commissaires qui avaient, le 29 novembre 1792, taxé, « c'est-à-dire fixé un prix limite aux denrées sous la menace de la foule, et les administrateurs signaient tous les marchés de vivres sans protester ». Ce devait être le dernier triomphe de ce parti d'avocats et de déclamateurs. Robespierre proclame le 2 décembre 1792 à la tribune même : « Les aliments nécessaires à l'homme sont aussi sacrés que la vie même. Tout ce qui est nécessaire pour la conserver est une propriété commune. Seul l'excédent est une propriété individuelle. La conclusion logique était l'obligation de la réquisition en vue de satisfaire les besoins civils et militaires. Les protestations des Girondins seront inopérantes. Robespierre entre au Grand Comité de Salut Public en juillet 1793, et les réquisitions vont prendre en un an une grande extension ; c'est Jeanbon Saint-André, membre du Comité de Salut Public qui, en mission dans le Lot, fait exécuter la réquisition des grains. Ce sera Maure dans l'Yonne, d'autres ailleurs. Les représentants fixent sans doute les prix. Ils ordonnent les charrois, tâchent d'écarter la famine. Leur résister est impossible : « Le gouvernement révolutionnaire, avait dit Robespierre dans un rapport à la Convention, ne doit aux ennemis du peuple que la mort ». Les résultats sont tout de même insuffisants. L'organisation des réquisitions est à modifier. Le 10 octobre 1793, dans une intervention désespérée, Saint-Just demande que l'on renforce les pouvoirs publics : « Pour l'application (de la loi) du maximum, on recensera tous les grains de la République ce qui permettra d'exercer le droit de réquisition à coup sûr ». C'était instaurer en un jour la réquisition générale des grains sur tout le territoire (que l'on diviserait en zones d'approvisionnement) et fixer le prix d'achat. Le 22 octobre de cette même année, le Comité de Salut Public obtient de la Convention nationale l'institution de la Commission des Subsistances qui prépare de nouvelles taxes et fixe les modes de taxation mais Robespierre tombera le 9 Thermidor avant d'avoir instauré ce qu'il préconisait.

En vue d'étendre le rendement des réquisitions, on tend à « cor-

rectionnaliser les délits » selon un terme courant et bientôt la Convention, dans ses derniers mois, le Directoire ensuite ne les utilisent plus que dans des buts indiscutés : pourvoir les troupes de leur ration. Peines de prison pour les fraudeurs.

La réquisition civile n'avait guère porté que sur les grains en matière de ravitaillement, ce qui était insuffisant ; certains textes avaient traité aussi des « denrées » en général telle la loi du 18 brumaire an III, mais ne paraissent pas avoir eu de suites. La contrainte s'était en outre accompagnée de violences inacceptables la rendant odieuse aux yeux de nos compatriotes. Il n'en sera plus question qu'en temps de guerre et d'une manière très limitée pendant plus d'un siècle, jusqu'en 1914. Toutefois, en 1870, c'est par ce moyen que fut, très mal d'ailleurs, assuré le ravitaillement de Paris assiégé par les Allemands. On utilisa faute de mandat légal et de textes antérieurs précis, les décrets de la Convention pour ordonner la livraison et la répartition des farines, de la viande, du charbon. Ce n'est pas sans soulagement qu'après la capitulation et l'armistice les Parisiens virent abroger les textes en vigueur par des décrets de février 1871. (8 février : abrogation des décrets de réquisition de la houille et des asphaltes, de la viande de porc, le 11 février sera levée par décret la réquisition des grains et farines...) Les réquisitions civiles apparaissent trop violentes. Elles évoquent des périodes de famine et le public ne tient pas à en entendre parler. Les Assemblées tiennent compte de cet état d'esprit des masses. La France, comme l'Allemagne, entrera en guerre en 1914 avec des textes précis, d'application aisée sur les réquisitions militaires. Tout sera improvisé dans les mesures nécessaires à la population civile.

§ 2. — *Les réquisitions pour le ravitaillement civil, au cours de la guerre de* 1914 *à* 1918.

Le gouvernement s'est difficilement convaincu qu'il lui était nécessaire de prendre en main la direction du ravitaillement civil. Il craignait le mécontentement des populations et pour tout dire un échec psychologique. Il parvint à enrayer celui-ci par des méthodes de propagande et également par des demandes modérées. Bien que les besoins fussent immenses, qu'une grande partie du territoire d'où nous tirons nos produits essentiels fut envahie, il agit dans une large mesure par achats à l'étranger. Notre richesse à cette époque, le crédit dont nous disposions facilitaient les choses.

C'est le 3 août 1914 que la guerre est déclarée par l'Allemagne à la France. Le 16 octobre 1915 seulement, la première loi sur le ravitaillement civil est promulguée. Elle autorise les préfets à réquisitionner le blé et la farine sous l'autorité du ministre du Commerce pour les besoins des populations civiles. La loi fixe également le prix maximum d'achat. Elle a sans doute une portée restreinte mais ce premier acte accompli, le législateur devra en prendre d'autres qui

vont aboutir à la création d'un Sous-Secrétariat d'Etat au Ravitaillement doté de pouvoirs étendus en vue de la réquisition de toutes les denrées alimentaires de quelque importance. Ce nouvel organisme remplace la Commission de subsistances créée le 23 octobre 1793.

Les lois vont se succéder.

Celle du 20 avril 1916, complétée par celles du 30 avril 1916 et 4 avril 1918, autorise notamment :

a) La taxation des denrées alimentaires et des produits qu'énumère son article premier.

b) La réquisition — sauf cession amiable — au profit des municipalités.

c) Les dispositions financières pour la comptabilisation de ces diverses opérations.

Une loi du 29 juillet 1916 permet aux préfets de requérir directement blé et farine pour leur département. Il y a là, joint à la réquisition, une sorte de droit de blocage accordé aux préfets qui reparaîtra au cours de la seconde guerre mondiale.

Surtout, une loi du 10 février 1918 attribuera au gouvernement les pouvoirs les plus étendus en matière de réquisitions civiles bien que l'on s'efforce de ne pas employer le terme. L'article premier est ainsi conçu :

« Pendant la durée de la guerre et pendant les six mois qui suivront la fin de hostilités des décrets pourront réglementer ou suspendre en vue d'assurer le ravitaillement national la production, la fabrication, la circulation, la vente ou la mise en vente, la détention ou la consommation des denrées servant à l'alimentation de l'homme ou des animaux. Les dispositions de la présente loi sont applicables pour le ravitaillement de la population civile en combustibles. Il pourra être dans le même but procédé par décret à la réquisition de la totalité de la flotte marchande.

« Les dispositions du présent article s'appliqueront également aux autres substances dont l'achat par l'Etat pour les besoins de la population civile est autorisé par la loi du 20 avril 1916 sur la taxation des denrées et substances ».

Les pouvoirs réglementaires du gouvernement prolongés le 23 octobre 1919 expireront le 24 octobre 1920. La loi d'après les constitutions françaises étant définie au point de vue formel, le législateur usait de son droit en transférant du domaine de la loi dans celui du règlement les textes concernant le ravitaillement, tant ceux intervenus dans le passé que ceux à intervenir dans un certain délai. Il appartient désormais aux services commerciaux du ministère du Ravitaillement de satisfaire aux besoins des consommateurs tant civils que militaires.

Le principe posé dès le début de la guerre est qu'il existe :

1° Des denrées essentielles :

Céréales panifiables, viande, sucre, lait et œufs, vin, huile.

2° Des denrées de substitution :

Pommes de terre, légumes secs, saccharine, bière et cidre.

L'Etat établit assez vite un monopole de fait pour le pain et le sucre. Les lois antérieures à celle du 10 février 1918 prévoyaient seulement la possibilité d'une réquisition du blé et de la farine.

Le blé :

Ainsi s'exprime l'auteur de la loi précitée du 16 octobre 1915, article premier : « Pendant la durée de la guerre il peut être pourvu par voie de réquisition de blé et de farine à l'approvisionnement de la population civile. Le droit de réquisition est exercé dans chaque département par les préfets et leurs délégués...

« Art. 2. — Le ministre du Commerce est chargé d'effectuer les achats de blé et de farine à l'intérieur, aux colonies, à l'étranger, de faire procéder aux réquisitions s'il y a lieu... »

Or, en fait, nous dit M. Pinot, les achats effectués en France par le service du ravitaillement civil se sont élevés d'octobre 1915 à la fin de 1916 à 45.963.107 fr.

Jusqu'en 1917, la liberté du commerce existe en pratique à l'intérieur du pays, l'Etat se réservant les achats à l'extérieur. Le déclenchement de la guerre sous-marine modifie la situation. Elle fait d'une possibilité légale le droit commun.

Le décret du 31 juillet 1917 décide que l'Etat disposerait pour les céréales, d'un monople d'achat et de vente aux consommateurs. Ce n'était pas encore la réquisition pure et simple. Elle apparaîtra dans le décret du 30 novembre 1917, art. 20 : « A partir du 1er janvier 1918 sont réquisitionnées pour le compte de l'Etat, qu'elles soient détenues par un producteur, par un commerçant ou par un tout autre détenteur toutes les céréales en grains ou en gerbes énumérées ci-après : blé, froment, orge... ; en sont exclues : les céréales nécessaires aux ensemencements, à la consommation des familles exploitantes, celles autres que le blé et nécessaires aux habitants. »

Les céréales étaient placées sous un entrepôt fictif plutôt qu'elles n'étaient réquisitionnées. L'Etat n'assumait pas la prise en charge immédiate et l'Intendance n'avait pas les moyens nécessaires pour réaliser en bloc la totalité de chaque récolte.

Le décret du 30 novembre 1917 décide donc à l'art. 22 :

« La réalisation des céréales soumises à la réquisition est effectuée dans chaque commune par l'un des modes ci-après :

1° Livraison des producteurs à la commission de réception,

2° Livraison des producteurs aux meuniers,

3° Livraison des producteurs aux commerçants et courtiers en blés patentés avant le 7 juin 1917.

Les présidents des commissions de réception, meuniers, négociants et courtiers, agissent pour le compte de l'Etat et notifient les quantités achetées au Bureau permanent de l'Office départemental, chargé depuis le 31 juillet 1917 de répartir les stocks. Son Bureau permanent est chargé du règlement.

Le 30 novembre 1917, les attributions du ministre du Commerce passent au Sous-Secrétariat d'Etat au Ravitaillement, rattaché au Ministère de l'Agriculture. Celui-ci s'empresse de souligner, dans une circulaire, le mauvais rendement du système, car les intermédiaires non intéressés fraudent largement. Il décide d'associer ceux-ci aux profits en leur faisant payer le prix officiel aux producteurs. Eux-mêmes recevront une indemnité supplémentaire pour « remboursement de frais ». Ce système onéreux pour l'Etat par certains aspects permet de réduire notablement les importations (de 30 % en 1918).

L'Etat, qui s'était réservé le monopole d'achat du blé à l'extérieur pour permettre le fonctionnement du Wheat Executive, pouvait réquisitionner effectivement le blé à l'intérieur. Il avait, ici encore, un monopole, mais il eut été, nous semble-t-il, aussi expéditif d'acheter plus cher que de verser un supplément aux intermédiaires.

La viande :

Il y a peu de réquisitions. On en réduit la consommation civile par une intense propagande qui permet d'instaurer les jours sans viande pour les civils. Pour l'armée, on requiert peu. On importe surtout d'Amérique (1914 : 786.000 qtx sont importés; en 1918 : 2 millions 324.000 qtx, soit le triple).

Le sucre :

Les régions productrices, le Nord et le Nord-Est, font maintenant partie de la zone des armées, quand elles ne sont pas tout simplement occupées par l'ennemi. L'Etat se procure le sucre en quasi totalité par l'importation. Aux termes d'un accord signé en février 1916, la Grande-Bretagne effectue seule tous les achats franco-anglais. Les producteurs de sucre voient, de 1916 à 1919, le Gouvernement acquérir seul leurs récoltes, soit par achats amiables, soit par réquisitions qui jouent un très modeste rôle dans ce domaine.

Le vin :

Il n'est pas l'objet d'achats ou de cessions par contraintes. Tout ce que le Gouvernement réquisitionne ici se réduit aux wagons-réservoirs. Ces derniers peuvent être requis aux termes d'un décret du 5 décembre 1917. La réquisition de la récolte dans la proportion de 1/4 seulement semble avoir été envisagée en 1915, mais non exécutée.

L'huile :

Elle fait l'objet de déclarations des stocks existant en France en 1917, semble-t-il. La réquisition demeure éventuelle.

Les produits de substitution :

Seules parmi eux, les pommes de terre sont réquisitionnées par l'Intendance pour les besoins civils et militaires.

Tel était le régime des réquisitions civiles de vivres, au cours de la guerre de 1914 à 1918. Il ne semble pas avoir causé de grands mécomptes, l'Etat étant très modéré dans ses interventions en matière économique. D'autre part, les consommateurs sont sensibles aux quantités de denrées qu'ils perçoivent comme rations, fussent-elles achetées à l'étranger. Ils ne s'intéressent pas aux réquisitions modérées et éventuelles qui atteignent les producteurs soucieux de leurs bénéfices. Le Gouvernement s'étant beaucoup occupé de leurs intérêts, les plaintes semblent être demeurées rares.

D'autres produits annexes furent requis, la houille par exemple nécessaire à tout foyer, mais il y eut ici encore achats massifs à l'étranger, en Grande-Bretagne.

§ 3. *Les réquisitions de vivres de* 1938 *à* 1947 :

A. — De 1938 à 1944 : Le rôle exceptionnel et apparent joué par la réquisition des denrées nécessaires apparaît sous un autre aspect. Le concept de réquisition se transforme à la veille de la seconde guerre mondiale. Au cours des années 1934-1936, les gouvernements qui s'étaient succédé sur la France se trouvaient aux prises avec les difficultés de la crise économique. Ils devaient résoudre entre autres deux problèmes fondamentaux, celui du blé et celui du vin qui étaient en surproduction. Pour les solutionner, il fallut abandonner le régime de liberté économique qui était jusqu'alors le nôtre et s'aventurer peu à peu vers l'économie dirigée. Les agriculteurs furent tenus, après la création de l'Office du Blé, en 1936, de livrer leurs céréales à cet organisme public. Comme les taux d'achat étaient fixés d'après les avis de leurs représentants, de ceux des meuniers, minotiers, etc..., et des représentants du Ministre de l'Agriculture, ils étaient assurés d'un taux modéré mais suffisant. Une habitude cependant était prise : celle de céder une denrée fondamentale à un organisme d'Etat qui en assurait l'écoulement ou la dénaturation.

Le système ébauché en 1936 fut généralisé en 1940, après notre désastre. Ce ne fut pas de gaîté de cœur, mais les importations étrangères étaient faibles et menacées de confiscation par les commissions allemandes qui effectuaient partout des prélèvements considérables. Le Gouvernement français, et particulièrement M. Caziot, ministre de l'Agriculture de juillet 1940 à mai 1942, organisa en quelque sorte la collecte générale des vivres qui devaient être répartis entre les consommateurs.

Il importe d'indiquer, dès à présent, les principales différences

constatées avec les systèmes utilisés au cours de la première guerre mondiale.

1° Le nom même de réquisitions n'est pas maintenu. Les réquisitions se présentent sous la forme d'une multitude d'actes émanant de l'autorité civile ou militaire, tendant à se procurer par la contrainte les denrées nécessaires. Elles sont exceptionnelles. Désormais, fonctionneront en permanence des comités centraux de ravitaillement pour toutes les denrées essentielles. Les producteurs devront livrer à la taxe une partie déterminée de leur récolte à des commissions ou à des intermédiaires désignés, tels que les laitiers, par exemple, chargés d'évaluer les quantités livrées par les propriétaires ou de fixer leur imposition. Des pénalités sévères sanctionneront les manquements et la délation sera largement pratiquée.

2° Les quantités fournies le sont à un certain prix, fixé par le Gouvernement, qui veut favoriser l'agriculture et ne pas nuire aux habitants des villes. Le système adopté consistera souvent à vendre aux consommateurs au-dessous du cours. L'Etat verse une indemnité pour compenser la différence, s'il s'agit de produits essentiels.

3° Les denrées insuffisantes ne sont pas supplées par des importations. La France réquisitionne comme en période de pénurie dans une place assiégée.

4° Les réquisitions n'aboutiront pas à de bons résultats. Une grande partie de la France d'abord, la totalité ensuite sera occupée par l'ennemi, qui n'hésite pas à s'emparer des stocks de vivres. On déclarera ou on livrera le moins possible aux commissions officielles, pour vendre au marché illégal. Les Allemands eux-mêmes essaieront de le développer à leur profit et ne le dissimuleront pas (cf. rapport de la Cour des Comptes, *J.O.* du 16 février 1947. Tout le système se trouvera faussé dès 1943. Après la Libération, il tombera en décomposition. Il est demeuré ainsi depuis. Des réalisations obtenues, nous retenons qu'elles l'ont été par le moyen d'achats forcés à la taxe équivalant à des réquisitions par barèmes et d'achats prioritaires, qui différaient de la réquisition par le mode de règlements. Celle-ci eut été trop souvent une forme malhonnête d'imposition, en raison de son étendue : le Gouvernement se dispensait de payer les produits au cours de leur valeur vénale le jour de la réquisition. Il ne remboursait pas le préjudice subi à ce moment, selon le principe posé le 11 juillet 1938, mais payait simplement « à la taxe ». Le taux de celle-ci devint rapidement trop faible, en raison de la dépréciation de la monnaie et ne fut pas ou faiblement relevé. Les agriculteurs qui auraient dû livrer leur récolte, en grande partie tout au moins, auraient été les victimes. Ils en dissimulaient donc autant que possible et continuaient sur une grande échelle en 1946 et 1947, bien que de nombreux produits fussent simplement taxés, c'est-à-dire mis en vente à un prix déterminé, mais non plus soumis à un régime de réquisitions ou d'impositions. Les propriétaires cédaient le surplus très

cher aux particuliers affamés. Dans ces conditions, parler de réquisition est imprudent.

« Il est des mots qu'il ne faut pas prononcer », dira cyniquement M. Farge, après la Libération.

B. — De 1944 à 1947 : Divers systèmes, où la contrainte était plus ou moins étendue, furent mis en application depuis septembre 1944. Ils échouèrent, les prix offerts paraissant insuffisants; une fois qu'ils ont été reconsidérés, on se trouve devant une situation de fait : l'extension du marché noir ou « parallèle ». La contrainte doit être restaurée. Le législateur se souvient du mot de M. Farge et l'applique. On baptise la réquisition « achat prioritaire » et la taxe, le prix fixé, « constatation des cours normaux ». Il s'agit là d'apparences, car les achats prioritaires effectués pendant et depuis la guerre constituent des aliénations forcées.

« Le consentement du propriétaire des marchandises ou de son mandataire n'est pas nécessaire à la validité de la cession », énoncera nettement la loi du 4 octobre 1946. Cependant, ce texte apporte un élément nouveau à notre droit. Si le consentement du cédant est superflu, la destination qu'il entendait donner à son bien ne l'est pas. Il faut, dès lors, qu'il ait l'intention de le mettre en vente ou qu'il y ait déjà eu lieu à cession préalable. Celle-ci fait entrer la marchandise dans le circuit commercial. L'Etat peut donc acheter à la place d'un autre et au même prix, mais seulement en ce cas. Le prix maximum demeure celui de la taxe, mais les cours normaux ont progressé singulièrement depuis 1944. Ils ont atteint, parfois dépassé, leur valeur commerciale réelle. Les paysans producteurs n'ont plus autant à se plaindre. A partir de quel jour devient-il possible de procéder à des réquisitions prioritaires? La loi pose des présomptions :

« Les denrées qui, d'après les lois et règlements, doivent être obligatoirement livrées pour le ravitaillement de la Nation, sont introduites dans le circuit commercial dès leur récolte. » Le législateur suppose donc chez le paysan le désir de vendre ses produits dès qu'il les a récoltés, ce qui est très contestable et tout à fait inutile, les intéressés connaissant parfaitement la contrainte qui leur est imposée.

Cette acquisition peut porter sur la totalité de la partie commercialisable : « Tous animaux de boucherie ou de charcuterie sont considérés comme introduits dans le circuit commercial dès qu'ils sont amenés sur les foires et marchés », nous dit l'article 1er, al. 1er, de la loi précitée de 1946. L'Etat peut s'emparer de tous les animaux présentés, les payant aux prix fixés par lui. Il n'agit cependant plus seul : des délégués de la Confédération Générale du Travail et de celle de l'Agriculture sont présents. La réquisition perd de son caractère étatique. Il semble qu'il y ait une abdication partielle de l'Etat, qui ne se reconnaît plus seul représentant des consommateurs. La contrainte et le payement *a posteriori* n'en subsistent pas moins et

nous devons craindre qu'il n'en résulte un affaiblissement considérable des pouvoirs du Gouvernement.

En 1939-1945 et depuis, toute réquisition faite en vue du ravitaillement civil ou militaire donne droit à une indemnité. Celle-ci est payée sur les crédits ouverts au compte du Ravitaillement, selon les prix officiels et les quantités livrées.

Nous n'avons fait qu'esquisser l'ensemble des mesures prises pour assurer le Ravitaillement par contrainte généralisée. On n'osait les appeler « réquisitions » en raison même de leur impopularité et de leur but. Une réquisition évoque encore trop souvent l'idée d'une soumission à un ordre militaire. C'est peut-être pour cela que l'on n'a pas voulu du terme, tout en maintenant leur pratique qu'on ne pourra que lentement écarter.

D'après le Ministère (ou Haut-Commissariat) du Ravitaillement, la situation s'établissait ainsi, en fin 1946 :

a) Le blé est toujours remis par les producteurs à l'Office des Céréales, qui collecte également l'orge, l'avoine... Le système adopté en 1936 s'est étendu à toutes les céréales.

b) La viande est, depuis 1938, réquisitionnée, comme les fourrages, par des commissions d'achat. Les prestations, très limitées jusqu'en septembre 1940, s'étendent à cette époque et fonctionnent jusqu'à la fin de 1944 sur tout le territoire. Conçues sous la forme cantonale, elles comprenaient nécessairement un président, des assesseurs, un secrétaire.

Depuis la Libération, un effort continu est fait pour revenir à un régime de liberté, mais, dès le 4 octobre 1946, une loi doit rétablir les réquisitions sous forme d'acquisitions prioritaires faites par l'Etat sur les foires et marchés.

c) Les pommes de terre requises au cours de la guerre de 1939 à 1945 par les comités centraux de Ravitaillement font, depuis 1946, l'objet d'acquisitions prioritaires.

d) Les produits laitiers sont collectés de 1940 à 1944, sur les instructions d'un Comité central. Les propriétaires sont tenus à de strictes déclarations et imposés en conséquence. La livraison se fait à des laiteries appartenant, pendant l'occupation, à une zone de ramassage. Le producteur peut présenter du beurre ou du fromage, au lieu de lait, en quantités proportionnées.

e) Le poisson : les réquisitions sont limitées. Le pêcheur a droit à une part réservataire et doit expédier le reste de sa pêche dans telle direction qui lui est notifiée.

f) Les boissons : rationner le vin dans le plus grand pays producteur du monde apparaissait une gageure. Déclaration obligatoire doit être faite par les viticulteurs au Ministère des Finances. Celui-ci adresse aux départements non producteurs des bons d'achat que les Préfets ou les Intendants régionaux au Ravitaillement présentent au

Comité central compétent. Celui-ci fait alors procéder à des réquisitions sous forme d'impositions subies par les viticulteurs...

Le Ministère de l'Agriculture a pu libérer une partie de la récolte en 1946. Le commerce des vins serait libre en septembre 1947. Nous le souhaitons.

Les exceptions restent faibles : le champagne, qu'ont tant aimé les Allemands, s'est raréfié. Ils le réquisitionnaient à leur profit et il était encore taxé en 1946 par le Ministère de l'Economie Nationale.

Il est entendu que les réquisitions de biens meubles de toute nature, civiles ou militaires, donnent droit au versement d'une indemnité imputée sur les crédits du Ministère requérant.

Tels sont les derniers résultats des réquisitions de meubles, de biens de consommation. Ils ne sont supportés qu'en raison de la pénurie, de la pauvreté aussi de la France. De plus en plus, les réquisitions non agricoles vont être sans portée. Les produits importés finis ou bruts seront de plus en plus nombreux, en raison de l'évolution de la civilisation. La France importe déjà la quasi-totalité des produits pétroliers, le tiers de sa consommation de houille, le plomb, l'étain, le zinc, de nombreux produits finis, des denrées alimentaires. Il n'y a que des répartitions à effectuer. Le jour, peut-être proche, où toutes les industries de quelque importance seront placées sous l'autorité directe ou l'étroit contrôle de l'Etat, celui-ci n'aura qu'à résoudre des problèmes de financement et de répartition, non des problèmes de réquisitions. Reste le domaine agricole, que l'Etat n'a pas émis jusqu'à présent la prétention de « nationaliser ». L'opportunité nous semble-t-il, veut qu'il laisse en temps normal producteurs et consommateurs résoudre les difficultés.

PREMIERE PARTIE — TITRE III

LES REQUISITIONS D'IMMEUBLES

CHAPITRE PREMIER

Le logement et le cantonnement

Avec les réquisitions de vivres, ce sont les plus anciennes formes de prestation connues. Celles aussi qui avaient laissé le plus mauvais souvenir, car elles mettaient directement en contact les prestataires et les troupiers, trop souvent mercenaires jusqu'à la Révolution, et toujours pillards au cours des guerres du Premier Empire.

La loi de 1877 va s'efforcer de porter remède à cet état de fait, d'éviter les heurts entre soldats et civils. Le climat est favorable. La loi militaire de 1873 vient d'instituer le service obligatoire pour tous. Les paysans et les artisans sont les principaux prestataires, les troupes ayant leurs casernes dans les villes. Ils ont été soldats ou

leurs fils le seront. Ils accueilleront certainement avec plus de sympathie les hommes en déplacement à pied ou à cheval.

La nécessité qui s'impose au législateur est de répartir équitablement la charge de ces réquisitions entre tous les habitants, d'en faire des prestations légères qui pourront être un objet d'indemnisation dès qu'elles se prolongeront plus de trois jours par mois.

A cette fin, la loi de 1877, complétée par les décrets du 2 août 1877 et 23 novembre 1886, décide que tous les trois ans sera dressé par les soins des maires l'état des ressources que peut fournir leur commune pour le logement et pour le cantonnement.

Le logement des troupes en station ou en marche est l'installation chez des particuliers, faute de casernement spécial, des hommes, des animaux et du matériel dans les locaux reconnus propres à cet usage.

Si bref soit-il, le logement suppose la possibilité pour les soldats et pour les cadres de disposer de quelques aisances : un lit, l'eau courante, l'éclairage et le chauffage semblables à ceux qu'utilise l'habitant. C'est, comme le soulignait M. Reille dans son rapport, le droit au feu et à la chandelle.

Ainsi compris, le logement s'oppose au cantonnement, qui est la simple installation de fortune des troupes en station dans les maisons, établissements, écuries, bâtiments ou abris de toute nature appartenant soit aux particuliers, soit à l'Etat, sans conditions spéciales. Il suppose simplement que les troupes sont à l'abri des intempéries et c'est tout.

Les maires devront indiquer « approximativement » sur l'état des ressources qu'ils dresseront :

1° Le nombre de chambres et de lits qui peuvent être affectés au logement des officiers,

— le nombre de sous-officiers et hommes de troupes qui peuvent être logés, à raison d'un lit par sous-officier et d'un lit ou au moins d'un matelas pour deux soldats,

— le nombre de chevaux, mulets et voitures qui peuvent être installés dans les écuries ou les remises.

2° Le nombre d'hommes qui peuvent être cantonnés dans les maisons, établissements, écuries, bâtiments ou abris de toute nature appartenant soit aux particuliers, soit aux collectivités publiques.

Le recensement doit être aussi complet que possible et porter sur la totalité des propriétés bâties. Toutefois, la loi décide formellement :

1° que les habitants ne seraient en aucun cas délogés de leur chambre et du lit où ils ont l'habitude de coucher, disposition heureuse en temps de paix, respectueuse du droit de propriété, mais gênante en temps de mobilisation ou de guerre.

2° que pour des motifs assez variés, certaines personnes ne seraient pas tenues de fournir le logement en nature à leur domicile, ainsi ;

motif de dignité : les officiers et fonctionnaires de l'armée (intendance, corps de contrôle, ingénieurs militaires, service de santé, aumôniers) logés à leurs frais dans leur garnison ne sont tenus à la servitude du logement des troupes « qu'autant que le logement qu'ils occupent n'excède quant au nombre de pièces celui qui serait affecté à leur grade ou à leur emploi dans les bâtiments de l'État » (R.A.P. art. 23 § 6). Il s'agit ici d'un privilège pour les militaires qui ne doivent le logement que pour les pièces en supplément.

motif de respect de la propriété : sauf en cas de mobilisation les propriétaires absents voient leurs demeures respectées.

motif de prudence : les détenteurs de caisses publiques déposées à leur domicile.

motif de décence : les femmes et filles vivant seules ainsi que les communautés religieuses de femmes.

La circulaire du 29-3-1893 y joindra les écoles de filles et celle du 15-9-1908 les écoles maternelles.

Ces trois dernières catégories doivent le logement à *leurs frais* chez d'autres particuliers désignés d'office ou à la suite d'entente amiable.

Toutes les personnes exemptées du logement ne sont tenues au cantonnement que dans les dépendances de leur domicile. Si elles refusent le logement, elles ne font qu'user d'un droit et ne peuvent être pénalisées de ce chef. Req. 3-2-1888, D. P. 1888-1-447.

Les états dressés par les maires sont envoyés aux régions militaires. Ils sont vérifiés par des officiers. Devenus définitifs, ils sont communiqués aux maires sous forme d'extraits par les commandants de régions militaires.

Au reçu de cet extrait, tout maire doit dresser, avec le concours des conseillers municipaux que la loi tient à faire intervenir pour éviter des abus, un tableau indicatif des ressources de chaque maison d'après l'état imprimé envoyé par l'autorité militaire.

Les maires doivent suivre cet état aussi près que possible, s'ils ont des troupes à loger ou cantonner. En temps de paix tout au moins, l'arrivée des hommes doit être signalée 4 jours à l'avance aux termes d'une circulaire du 10 juin 1892.

Une fois les soldats sur place, le maire ou son remplaçant les répartira entre les demeures pouvant leur servir de logement ou de cantonnement. Il opérera équitablement en suivant l'ordre du tableau. D'accord avec quatre conseillers municipaux (la loi de 1877 disait deux conseillers et deux notables. Ce legs du passé a disparu en 1904), le maire peut loger les hommes dans des locaux spéciaux aux

frais de la commune. Tout habitant requis de loger un soldat est tenu d'obtempérer à peine d'une amende pénale. Il a la faculté de loger son ou ses hôtes à l'hôtel, mais la municipalité peut le lui interdire pour motif de décence publique cf. Cass. 13-7-1869.

Lors du séjour de la troupe dans une localité, des dégâts peuvent être commis. Ils constituent des créances contre l'Etat et doivent être signalés au plus tôt pour être aisément vérifiés.

La procédure prévue par le R. A. P. du 2 août 1877 a été modifiée par un décret du 16 février 1919.

Toute victime d'un dommage doit dans un très bref délai — six heures au plus tard après le départ des hommes, faire réclamation écrite ou verbale — en joignant les attestations nécessaires.

Le maire la transcrit sur un registre spécial et communique un double des transcriptions à l'officier que le commandant des troupes logées ou cantonnées laisse si possible pour recevoir les réclamations.

Si celles-ci sont admises, procès-verbal en est dressé. Si elles n'apparaissent pas fondées, l'officier indique le motif sur une copie de la requête.

L'habitant ainsi débouté peut dans les vingt-quatre heures s'adresser au Juge de Paix, qui procède à des constatations en présence du demandeur et d'un représentant de l'Intendance. Procès-verbal est dressé et s'il y a lieu le Tribunal civil peut être saisi.

Si aucun officier n'est laissé en arrière, décide le décret du 16 février 1919, l'habitant saisit directement le juge de paix ou le maire qui dresse procès-verbal et permet à l'intéressé de faire valoir ses droits « comme en matière de réquisition ».

Les prestations de logement et de cantonnement donnent droit à indemnité en dehors de tout dégât et dommage :

— 1° si elles durent plus de trois jours par mois,

2° s'il ne s'agit pas du cantonnement de troupes qui manœuvrent ou de la période de mobilisation.

3° s'il s'agit d'une grève, la loi du 3 juillet 1877 ne s'appliquant pas alors aux termes d'un avis du Conseil d'Etat de 1904, notifié par la circulaire du 16-1-1905, l'indemnité est due dès le premier jour.

Enfin, les cas de prestations gratuites prévues par la loi du 3-11-1877 ne s'appliquent qu'aux troupes de passage « spécialement et uniquement » dit la Chambre des Req. le 6 juin 1893, D. P. 1894-1-73. Les troupes « en station » sont logées contre espèces dès le premier jour.

Afin de permettre le règlement des sommes dues aux intéressés, l'officier qui commande le détachement logé ou cantonné, remet au maire le dernier jour de chaque mois ainsi que le jour du départ un état en double indiquant l'effectif en officiers, sous-officiers, soldats, chevaux et mulets ainsi que la date de départ et celle d'arrivée.

Le maire justifie sa demande d'indemnité par la présentation de l'Etat qui lui est fourni. Il doit tenir compte du fait que le logement est gratuit les trois premiers jours. C'est ici plutôt qu'une réquisition, une imposition en nature, sorte de servitude plaçant ceux qui la supportent dans une position injuste.

Sa demande justifiée comme il est dit et s'il y a lieu, expliquée, le maire adresse son dossier au sous-intendant militaire de la subdivision de région qui, dit l'article 32 du R.A.P. du 2 août 1877, « le vérifie, l'arrête et ordonnance s'il y a lieu un mandat de la somme réclamée au nom du receveur municipal de la commune chargée de payer les habitants. »

Les dégâts reconnus par le commandement de la troupe ou par l'Intendance comme étant imputables à l'armée sont réglés en la même forme.

Si le maire refuse d'accepter le chiffre de l'indemnité allouée, l'Intendance saisit le juge de paix puis le Tribunal civil, appelés aux termes de l'art. 26 de la loi du 3 juillet 1877 à connaître du litige.

Ces dispositions sur le logement et le cantonnement ont été peu modifiées. Elles font apparaître au premier plan le personnage principal : le maire, interprète naturel des populations surtout rurales qui supporteront les réquisitions. Il connaît les intéressés, leur évite toute démarche, ce qui est appréciable. Enfin, il s'agit de petites sommes. Les taux d'indemnisation étaient encore fixés à un franc par jour pour un soldat logé aux termes du décret du 26 mai 1939, taux vraiment dérisoire qui suscitera des difficultés. Il est donc nécessaire d'épargner les frais aux prestataires et de centraliser toutes les demandes entres les mains du maire.

Le temps du logement ou du cantonnement doit être bref, sinon la servitude devient très lourde. Au cours de la guerre de 1914-1918 une circulaire du 8 décembre 1916 invitait les services d'Intendance à conclure à l'amiable des baux avec les propriétaires quand logement et cantonnement duraient plus de 15 jours. C'était donner une garantie sérieuse aux propriétaires. Malheureusement, ce ne fut pas pour longtemps. En temps de guerre, de vastes régions doivent être évacuées presque entièrement dans la zone des armées. Les troupes s'installent « au mieux » dans leur secteur et il n'est plus question pour les réfugiés d'indemnité de logement ou de cantonnement. Ils sont remboursés par les « dommages de guerre » votés après la première guerre mondiale et parfois restent sans moyen de recouvrer leur créance sur le Trésor à moins qu'ils ne prouvent la responsabilité de la puissance publique. Le Conseil d'Etat leur reconnaît alors droit à indemnité : Trib. des Conflits ; 6 mai 1918. Lempereur.

Le respect de la propriété « droit inviolable et sacré » est bien oublié lors de la seconde guerre mondiale. L'autorité militaire aura droit de requérir pour le logement des hommes dont elle a la charge les immeubles qui lui sont nécessaires et ce, en totalité. Les occupants

légaux, propriétaires, locataires... devront vider les lieux, à charge pour les requérants de leur trouver un logement. Ils ne seront plus que des réfugiés ou des évacués pensant avec tristesse au temps où l'on ne pouvait les expulser de leur chambre et du lit où ils avaient l'habitude de coucher.

CHAPITRE II

LES REQUISITIONS D'USAGE JUSQU'EN 1938

Très vite, elles sont apparues importantes et en 1911, on dut compléter le texte de 1877 en précisant dans plusieurs titres nouveaux que les mines de houille étaient susceptibles d'être requises de même que les établissements industriels travaillant pour l'armée. Le rôle de ceux-ci paraissant devoir être de tout premier plan, on développe largement les timides perspectives ouvertes par la loi du 3 juillet 1877.

Enfin les réquisitions d'usage ont remplacé bien vite celles de logement ou cantonnement au cours de la guerre de 1914-1918.

§ 1. — *Les mines de combustibles.*

C'est en 1907 seulement que l'on prévoit leur réquisition. Il ne s'agit pas d'une mise en régie, laquelle ne peut intervenir qu'à titre de sanction. « En cas d'inexécution par mauvais vouloir des ordres de réquisition », dit un alinéa du nouvel art. 57, « les exploitants sont passibles d'une amende égale au double de la prestation requise et facultativement de la prise de possession de la mine sur l'ordre du ministre de la Guerre ». C'est une sanction provisoire nécessitant un arrêté : l'Etat conserve la gestion de l'entreprise jusqu'à ce qu'elle ait fourni les quantités requises. A cette époque, on ne prisait pas les « nationalisations ». En 1935 même, en révisant quelques détails de ce texte, le même sentiment se fait encore jour. On a grand soin de maintenir la dernière phrase de l'art. 125 : (l'ingénieur en chef) exploite en se conformant autant que possible au plan général et à la méthode suivie par l'exploitant. Le but de la réquisition est d'assurer à l'Etat la totalité du combustible nécessaire au bon fonctionnement des services publics ou semi-publics en cas de mobilisation partielle ou totale de l'armée.

La réquisition est générale, adressée à tous les concessionnaires de mines. Individuellement, chacun d'eux reçoit un ordre personnel indiquant les quantités qu'il doit fournir, les lieux et modes de livraison.

Les tiers ne peuvent, bien entendu, être servis qu'après l'Etat mais si la réquisition est permanente, conçue pour la durée d'une guerre, on voit mal comment les particuliers auraient pu se faire servir sous ce régime. Le gouvernement eut mieux fait de s'imposer dès lors comme acheteur unique et répartiteur, ce qu'il fera après le vote de la loi du 2-2-1918, art. 1.

L'exploitant peut user de la réquisition pour compléter ses propres stocks. Il est contrôlé par les ingénieurs des mines de l'Etat qui adressent, chacun dans son service, les ordres de réquisition détachés d'un carnet à souches remis par l'autorité militaire. Ils vérifient la bonne exécution des services demandés et délivrent à cette fin lors de la réception des fournitures des reçus également détachés d'un carnet à souches.

La réquisition doit comporter des mentions très précises que nous indique le décret du 13 novembre 1907 :

a) La nature, la sorte, la qualité du produit requis.
b) Les quantités à livrer et les dates.
c) Le lieu de livraison.

Toutes vérifications sont faites par les employés avant la délivrance du reçu extrait d'un carnet à souches. Dans chaque arrondissement minéralogique, une commission de cinq membres — trois industriels nommés par le Préfet et deux fonctionnaires désignés par le ministre de la Guerre — donne son avis sur le prix de chaque prestation et l'adresse au fonctionnaire de l'Intendance chargé de préparer le règlement. Si le prestataire refuse le prix proposé, avis en est donné au ministre et c'est une solution opposée à celle de 1877 qui intervient quant aux recours contentieux. Les concessionnaires de mines sont peu nombreux, leurs livraisons importantes. La solution traditionnelle en Droit public reparaît, c'est le Conseil d'Etat statuant au Contentieux, non les Tribunaux judiciaires, qui fixe le montant de l'indemnité due.

Si l'Etat a réellement pris possession de l'entreprise, un inventaire contradictoire du matériel et des stocks est établi à ce moment. Au jour où sera levée la réquisition, un nouvel inventaire sera dressé dans les mêmes formes. Par comparaison, il sera possible d'établir si des dommages ont été causés à l'exploitation et les indemnités dues au concessionnaire — après défalcation s'il y a lieu du montant des amendes encourues par ce dernier — pour les quantités de charbon retirées de la mine.

§ 2. — *Réquisition des établissements industriels.*

Ce titre est calqué sur le précédent.

Bien que la loi de 1877 ait prévu la réquisition de certains d'entre eux et même l'obligation pour leurs dirigeants de modifier sur ordre du ministre les procédés ou le mode d'exploitation, elle ne visait que quelques établissements, ceux, semble-t-il, qui travaillaient directement pour l'armement des troupes. La loi du 23 juillet 1911 accroîtra nettement les pouvoirs de l'Etat.

Comme les houillères, les usines ne seront requises que s'il y a mobilisation. Les exploitants mettront à la disposition du ministre requérant toutes les ressources dont ils disposent. L'intention du législateur n'est pas de substituer l'Etat aux propriéaires mais d'obliger

ceux-ci à lui réserver leur production. Ils recevront du département intéressé — Guerre ou Marine — un ordre de réquisition adressé directement par l'autorité qu'il plaira au ministre de désigner. De même que pour les concessionnaires de mines de charbon, il est fait exception au principe posé par la loi de 1877 art. 19. L'exploitant discute avec les services ministériels sans passer par l'intermédiaire du maire. Les devoirs de l'industriel requis sont simples : satisfaire par ses livraisons, que des reçus constatent, les demandes formuléec par l'armée ou la marine. Les tiers ne peuvent être servis que sur autorisation.

La réquisition ainsi faite peut donner de médiocres résultats si l'industriel livre en fraude à des tiers ou se révèle incapable de donner satisfaction aux demandes. L'Etat possède alors le droit de lui adreser, après arrêté conforme du ministre de la Guerre, une réquisition et de l'exclure de l'entreprise. Ses agents — officiers, ingénieurs — fonctionnaires, assureront l'exploitation. Un inventaire contradictoire de l'état des bâtiments, matériels, approvisionnements est dressé dans les formes d'usage. Lors du levé de la réquisition, un nouvel inventaire interviendra. Il permettra de déterminer l'indemnité due à l'entrepreneur à titre de dommages s'il y a lieu, ainsi que l'indemnité pour privation de jouissance.

C'est ici qu'apparaît une première différence entre l'industriel et le concessionnaire.

Pour celui-ci la mise en régie revêt un caractère pénal : art. 57 : « En cas d'inexécution par mauvais vouloir des ordres de réquisition... » tandis qu'il n'en est pas de même pour l'industriel. Celui-ci peut subir une mise en régie « en cas d'insuffisance des moyens de production », ce qui est tout différent. Bien entendu, s'il est fautif, il encourt une forte amende, comme le concessionnaire, et de plus la confiscation des biens livrés à des tiers.

Si son exploitation reste bonne, ses produits réceptionnés lui sont payés après avis d'une commission spéciale de cinq membres — trois industriels et deux fonctionnaires (ces commissions dont le ministre nomme les membres et désigne le président et le secrétaire, fonctionnent à l'échelon national ou régional à raison d'une commission par catégorie d'industries).

En cas de contestation la juridiction à saisir n'est pas indiquée. Nous pensons qu'il s'agit de l'ordre judiciaire juge de droit commun en matière de réquisition.

Les nouvelles dispositions de la loi du 23 juillet 1911 accroissent ainsi sensiblement l'emprise de l'Etat sur l'industrie. L'armée a besoin de fournitures considérables et variées — et le gouvernement se met à même de contraindre les industriels à les lui procurer. Pendant la guerre l'Etat va taxer les prix, fixer les salaires. Il pourra imposer sa volonté sur le marché commercial étant le plus gros client. Nos hommes d'Etat ne s'engagent cependant qu'avec prudence et même avec routine. Leur libéralisme sincère les rend timides vis-à-vis de la pro-

priété. Ils désirent s'assurer le contrôle des usines non en modifier la structure. Leur souci de respecter non seulement les biens mais les conceptions d'autrui, les conduit à décider dans les décrets portant règlement d'administration publique des 13 novembre 1907 et 2 août 1914 que l'autorité militaire ou technique, exploitant une entreprise en régie, « doit se conformer autant que possible aux procédés et moyens suivis par l'exploitant ». Ce n'est qu'au cours de la première guerre mondiale que l'autorité de l'Etat devra s'imposer à tous sans discussion, que l'on verra en Allemagne plus qu'en France, les premières tentatives faites en ce sens.

La loi de 1911 n'a guère pu être utilisée en 1914-1918 pour les mines, nos deux principaux bassins houillers Nord et Pas-de-Calais étant occupés par les Allemands pendant toute la guerre. Par contre elle est appliquée dans le domaine de la production industrielle.

§ 3. — *La réquisition d'usage des immeubles.*

La loi de 1877 n'en parle pas mais s'occupe seulement du logement et du cantonnement des troupes qui nous apparaissent plutôt comme des participations à la jouissance des lieux. Surtout, ils sont brefs pour les auteurs de la loi et prévus plutôt pour le temps de paix que pour l'époque des hostilités. La réquisition de logement en particulier suppose la présence du propriétaire dans les lieux occupés par la troupe. C'est en effet lui qui fournit le feu et la chandelle. Ses droits de jouissance sont limités, non supprimés.

La réquisition d'usage, nous dit M. H. Morgand, intervenait déjà en temps de paix et bien plus pendant la guerre :

a) Si les troupes étaient installées dans des bâtiments vides.

b) Si elles empêchaient le propriétaire ou le locataire d'user de son bien d'une manière normale.

c) Si leur présence se prolongeait un certain temps.

Une circulaire du ministre de la Guerre fixe, le 29 février 1916, à 15 jours la durée limite d'une réquisition de logement ou de cantonnement. Si le séjour des troupes se prolonge, le propriétaire se voit notifier une nouvelle réquisition par l'autorité militaire qui détient en vertu du dernier paragraphe de l'art. 11 de la loi du 11-7-1877 le droit de se procurer tout ce dont elle a besoin par contrainte. Le propriétaire bénéficiera d'une indemnité pour dommages causés à son immeuble et dont l'Etat est responsable. Cf. Conflits, 6 mai 1918, Lempereur. Le plus souvent l'autorité militaire conclura un bail amiable comportant la clause de remise en état des lieux loués. (1)

Un texte complémentaire de la loi de 1877 eût été nécessaire et n'est point intervenu. Les ministres militaires ont fondé la pratique,

(1) Beaucoup d'éléments utilisés ici sont tirés de la remarquable thèse de M. C. Beugnet, Paris 1943 — non imprimée, sur les réquisitions d'immeubles.

l'ont guidée par des circulaires sans valeur législative ou règlementaire mais évitant des excès. Citons dans ce sens :

La circulaire du 5 septembre 1915 sur les réquisition des hôtels par le Service de Santé.

La circulaire du 29 février 1916 sur la limitation du champ d'application de l'indemnité forfaitaire pour logement. Mais bientôt ce ne sont plus des locations d'immeubles que l'on voudra imposer mais les modes mêmes d'exploitation de la propriété foncière. Le législateur interviendra mais ses textes seront d'application restreinte :

a) Dans l'espace : ils ne concernent que l'exploitation des terres en friches.

b) Dans le temps : ils se limitent à la durée de la guerre. Deux lois du 6 octobre 1916 et 7 avril 1917 font planer la menace d'une réquisition sur les détenteurs de biens non exploités. Il s'agit toujours d'une simple réquisition d'usage faite aux dépens de leurs propriétaires absents ou négligents. S'il faut mettre la main sur des terrains non bâtis, mais qu'il sera nécessaire à l'Etat d'aménager pour en faire des terrains d'aviation que l'on conservera sans doute après la guerre par achat amiable ou expropriation, la Puissance publique n'intervient pas. Juge-t-elle que cette nouvelle emprise sera exceptionnelle et qu'une circulaire du ministre de la Guerre suffira pour la régler ou craint-elle d'effrayer en montrant que des réquisitions de propriété, actes exceptionnels au temps de guerre, vont aisément devenir définitives ?

Ce sont en tous cas deux circulaires du ministre de la Guerre qui règlent la question, celles du 22 juin 1916 et 16 novembre 1917. Loger les réfugiés et les bureaux des administrations devient une nécessité urgente. Le gouvernement y pare de son mieux mais attendra le 1er avril 1926 pour qu'une loi donne aux préfets le pouvoir de satisfaire les demandes par voie de réquisition. Jusque là, seule l'Administration des Douanes pourra loger ses préposés par réquisition si ses offres amiables sont repoussées aux termes de l'arrêté du 29 juin an VI. concernant d'une façon générale le placement des bureaux et le logement des préposés sur toutes les communes frontières, cf. Conseil d'Etat 17-10-1934. L. 1934, p. 296, et mieux encore : C.E. Compagnie des Phosphates de Constantine 9 mai 1930. Lebon 1930 p. 492. L'arrêté du 29 juin an VI est l'application pure et simple de la loi des 31 octobre-5 novembre 1790 et de l'art. 4 du titre XIII de la loi du 6-22 août 1790. Ces textes reconnaissent aux municipalités le droit de requérir les logements nécessaires aux préposés à un service sédentaire.

Le législateur montre une répugnance certaine à traiter l'ensemble de la question. Nous constatons donc qu'une réquisition d'usage demeure exceptionnelle aux yeux de la loi. Seuls les cas d'extrême urgence permettent de l'utiliser, tels le logement de la troupe faute

de casernement spécial et celui des réfugiés, le fonctionnement normal des services publics et des hôpitaux, la nécessité de pourvoir aux besoins du ravitaillement civil et militaire.

Ces circonstances amenaient des réquisitions immenses en temps de guerre — ou même simplement de péril extérieur ainsi qu'allaient le reconnaître la loi du 21 janvier 1935 ouvrant le droit des réquisitions dès que les circonstances l'exigeaient et celle du 11 juillet 1938.

Mais alors le régime des réquisitions devra être modifié. Des autorités civiles devront détenir un droit propre comme les autorités militaires. Il faudrait en indiquer les limites, modifier aussi le mode de règlement des indemnités. C'est ce que les auteurs du dernier texte cité vont s'efforcer de nous donner.

CHAPITRE III

LES REQUISITIONS D'USAGE SELON LA LOI DU 11 JUILLET 1938 ET LES TEXTES POSTERIEURS

SECTION I. — L'EXÉCUTION DES RÉQUISITIONS

§ 1. *Principes posés par la loi de* 1938 *et les textes subséquents.*

L'art. 22 de la loi se suffit à lui-même :

« Sur toute l'étendue du territoire national et dans les eaux territoriales françaises, la propriété ou l'usage de tous les biens, meubles et immeubles, les brevets d'invention et les licences d'exploitation peuvent être requis pour les besoins du pays, suivant les modalités de la loi du 3 juillet 1877, modifiée par la loi du 21 janvier 1935, de la loi du 31 mars 1928, compte tenu des dispositions prévues aux articles 7 à 12 inclus et 27 de la présente loi et des dispositions ci-après, sous réserve des conventions internationales en vigueur. »

La réquisition est individuelle ou collective, directe ou exécutée par l'intermédiaire du maire de la commune du lieu des biens requis.

Etant généralisées, les réquisitions ne sauraient être anarchiques. Elles font l'objet d'un plan d'ensemble établi par tous les départements ministériels, sous l'autorité du Président du Conseil. Le plan indique la nature et l'importance des ressources, la répartition entre les services utilisateurs.

Tous les ministres, aux termes de l'art. 4, ont reçu le droit de réquisition et un décret doit en chaque cas fixer leur champ d'action. Tous donc peuvent acquérir l'usage des immeubles dont ils ont besoin, la propriété même, point qui fera des difficultés. Le renvoi de la nouvelle loi est mal choisi pour les immeubles car, en 1877, il n'était même pas fait mention expresse des réquisitions d'usage et la loi de 1935, complétant celle de 1911, ne s'occupe que de points particuliers — voies navigables, mines de houille, établissements industriels — dont l'Etat n'avait jusqu'alors désiré que les produits

et non la prise en charge. Il avait envisagé celle-ci comme une sanction ou une exception, mais avait dû en pratique l'effectuer fréquemment.

Aux termes de cette nouvelle loi, les réquisitions étaient donc largement ouvertes. Tous les ministres et sous toutes les formes les pouvaient utiliser. Les abus se sont multipliés en 1939 et n'ont pas cessé. Les mesures prises pour les limiter furent sans effet, tels deux arrêtés du Président du Conseil, le premier en date du 16 septembre 1939 chargeait un comité d'enquêter sur la nécessité des réquisitions civiles d'immeubles. Il n'aboutit point : c'est par un décret du 29 novembre 1939, réservant le droit de réquisition pour la satisfaction des besoins des armées et l'hébergement des réfugiés, qu'un premier coup de frein fut donné aux abus. Nous avons vu que ce texte fut abrogé le 14 mai 1940, alors que le 9 mars déjà un nouvel arrêté du Président du Conseil prévoyait une nouvelle commission d'enquête, sans aucun résultat d'ailleurs.

La réquisition apparaissait un moyen commode de se procurer sans délai les locaux dont on avait besoin; on allait même si vite que la plupart de celles faites en 1939-1940 et 1944 le furent sans inventaire, d'où de grosses difficultés pour les services de l'Intendance en particulier, l'Etat étant fautif et présumé les avoir reçus en bon état. (Cass. Req. 27-7-1896. D. 97. 1re. 421.)

Nous sommes loin du désir exprimé par les auteurs de la loi de 1939 et des prescriptions qu'ils ont formulées à l'art. 20. « La fourniture des prestations nécessaires pour assurer les besoins du pays est obtenue par accord amiable et, à défaut, par réquisition.

« Tout bénéfice sur ces prestations est exclu... »

La réquisition devait être le moyen violent, celui que l'on devait employer alors que toutes les tentatives amiables avaient échoué, or celles-ci n'ont joué qu'un rôle secondaire. En elles-mêmes, elles demeuraient, quoi qu'en dise la législation, l'un des aspects de la réquisition. Si les propriétaires auxquels elles s'adressaient les acceptaient, c'était uniquement pour éviter une contrainte plus forte encore. Ils n'ont d'ailleurs aucune initiative. Le bail-type qui leur est proposé ne leur permet, au terme du D.L. du 8 mars 1940, de discuter ni du montant du loyer, fixé par l'art. 21 de la loi du 11 juillet 1938, ni des clauses spéciales. C'est « une réquisition atténuée », écrit M. Lacrouts. Nous ne voyons qu'une différence à l'avantage du bailleur, celui de percevoir le montant de son bail dès que le terme est échu, mais ce n'est pas peu de chose. Le refus d'accord amiable permet de constater l'existence d'immeubles requis en 1939, dont les propriétaires n'ont perçu aucune indemnité. L'Etat pourtant conserve et utilise encore ces biens en 1947.

La réquisition est donc le moyen généralement utilisé pour obtenir les prestations nécessaires, car la guerre moderne a des besoins urgents. La troupe arrive. Il faut l'installer. Les soldats comme les

employés civils peuvent être maintenus longtemps au même lieu. Le temps manque pour discuter. On réquisitionne d'abord, la situation restant la même, des accords amiables interviendront et la réquisition sera levée par l'autorité qui l'a prononcée.

C'est le processus contraire à celui prévu par la loi.

§ 2. *Procédure de réquisition.*

Un ordre écrit détaché d'un carnet à souches est remis au propriétaire, qui est également prévenu de la date exacte ou tout au moins probable de l'arrivée des nouveaux occupants militaires. Réfugiés, services civils repliés.

Un inventaire détaillé doit être dressé en présence du maire, à défaut du propriétaire. Il est non seulement descriptif comme en 1911, mais aussi estimatif, au moins pour les immeubles d'habitation de plus de 500.000 fr. et les établissements industriels et commerciaux, quelle qu'en soit la valeur (R.A.F. du 28-11-1938, art. 45, al. 1er). Si l'estimation est insuffisante, une expertise intervient à la demande du mécontent. Le ou les experts sont désignés par le président du Tribunal civil du lieu, siégeant en référé.

L'inventaire n'est pas nécessairement dressé en une seule fois pour la totalité des bâtiments requis. Il peut être effectué en fractions échelonnées au fur et à mesure des prises de possession.

S'il s'agit de biens appartenant à des sociétés ou à des entreprises, leur valeur peut être estimée d'après les bilans et autres éléments comptables, l'inventaire le mentionne et indique les réserves à faire quant à la valeur des documents présentés.

L'indemnité n'est due qu'à compter de la prise effective de possession, qui transfère seule les responsabilités de la gestion et la direction de l'exploitation s'il y a lieu, précise le décret du 28 novembre 1938.

Section 2. — Les modes d'indemnisation

Ils varient suivant la nature des immeubles requis et nous sont indiqués tant par les textes législatifs et réglementaires que par les Instructions de l'Intendance.

§ 1. *Les immeubles à usage non industriel ou commercial :*

Tous les immeubles requis, dont l'Etat ne continue pas l'exploitation, donnent le droit à leur propriétaire de percevoir une indemnité de privation de jouissance.

Selon l'art. 37 *bis* du R.A.P. du 28 novembre 1939, modifié par le décret du 8 mars 1940, le montant est fixé d'après la valeur locative, à moins que le préjudice subi ne soit égal à celle-ci, que l'on détermine d'après tous éléments. L'état d'entretien, la vétusté rentrent en compte, comme le caractère des locations et, s'il y a lieu, les dispositions législatives sur la hausse des loyers.

Comme en matière d'accords amiables, l'indemnité ne peut dépasser les prix moyens résultant de locations d'immeubles de nature comparable au cours des cinq dernières années avant la mobilisation. Ce sont les administrations fiscales, l'Enregistrement surtout, qui fournissent les indications nécessaires. L'indemnité peut être majorée si le mobilier, en tout ou partie, est réquisitionné avec l'immeuble. On tient compte, bien entendu, de l'état du mobilier et la somme allouée doit permettre de couvrir les frais d'amortissement, très importants dans ce cas.

Si le mobilier n'est pas requis, le prestataire de l'immeuble a droit à une indemnité de déménagement et même de conservation, si ce mobilier ne peut être utilisé ailleurs.

Les meubles font souvent corps avec l'immeuble. On requiert l'ensemble, ainsi les hôtels meublés. Le prix moyen comprend, dans ce cas, une part de bénéfice qui doit être déduite de l'indemnité allouée par l'Etat.

Une plus grave question se pose : qui percevra le montant des sommes versées ?

Dans le cas très simple du propriétaire usant lui-même des lieux requis, aucune difficulté : ce personnage a droit sans conteste au versement à son compte de la somme allouée. Par contre, une location peut être intervenue. C'est alors le locataire qui subit la réquisition et a qualité pour être indemnisé. Comme le propriétaire, il a droit au versement d'une somme représentative des charges et des impôts, donnée en supplément de l'indemnité de privation de jouissance. Le montant de ce surcroit peut n'être connu qu'assez tard. Il sera évalué et payé à part.

Les charges ne doivent pas comprendre les primes d'assurance, l'Etat, rappelle l'Instruction n° 9, étant son propre assureur.

Le propriétaire ne peut en toute équité être exclu des rapports de son locataire et des services requérants. Sans nul doute, il lui est impossible d'exiger de celui-ci une somme supérieure à l'indemnité de privation de jouissance versée par l'Etat, son consentement sera donc nécessaire si le locataire accepte un arrangement à l'amiable ou le versement d'une indemnité inférieure au loyer. Il sera prévenu également si le bail portait interdiction de sous-louer.

Pour faciliter le travail, l'administration devra faire apparaître, en cas de réquisition d'un immeuble loué : 1) l'indemnité de privation de jouissance ; 2) les autres indemnités.

Le propriétaire saura ainsi ce qui lui revient.

Bien entendu, l'Instruction n° 9 souligne la nécessité du paiement à échéances brèves de six mois au plus. Dans l'intervalle de cette période, la commission d'évaluation chargée d'estimer l'immeuble fixe les échéances que, désireuse de voir entrer dans ses pro-

cédés habituels, l'Intendance conseille impérativement de limiter à trois mois.

Tout immeuble réquisitionné et dont l'Etat ne continue pas l'exploitation pour son compte donne ainsi droit :

a) à l'indemnité de privation de jouissance,

b) à une indemnité égale au montant des charges et impôts,

soit c) à une indemnité de déménagement du mobilier s'il n'est pas requis,

soit d) à une indemnité correspondant aux dépenses de conservation si le mobilier ne peut être utilisé,

soit encore e) à une indemnité de privation de jouissance du mobilier s'il est requis avec l'immeuble.

L'indemnité de privation de jouissance n'est jamais due qu'à compter du jour de l'occupation effective, du moment où l'Etat prend en charge les biens requis. Cette date doit, aux termes de l'art. 31 du règlement du 28 novembre 1938, être indiquée sur l'ordre de réquisition. L'art. 7 *bis*, relatif au logement des personnes et services repliés, prescrit que la date de l'occupation effective doit être mentionnée sur les deux exemplaires de l'ordre de réquisition. A défaut de cette mention et de preuves formelles, l'autorité requérante est présumée avoir usé des lieux requis depuis la date indiquée sur la notification de réquisition.

L'occupation effective peut ne suivre que de très loin la notification de la réquisition. Le propriétaire ou locataire des lieux peut subir, de ce fait, un préjudice direct. Il lui sera impossible de continuer son travail sur place de manière habituelle. Il n'aura plus le sentiment d'être assuré du lendemain, d'être chez lui. D'autre part, il aura peut-être engagé des frais importants pour évacuer son mobilier et ses installations non requises et demeurés improductifs. Il devra prouver :

a) qu'il a subi un dommage,

b) que ce dommage est direct et certain.

Ces faits établis, l'indemnité destinée à couvrir le dommage peut être attribuée à compter du jour de la remise de l'ordre de réquisition, même s'il n'y a jamais eu occupation effective. L'indemnité est également due si l'autorité requérante a remis non un ordre, mais un simple avis de réquisition, à dater bien entendu du jour d'ouverture du droit de réquisition soit, nous dit encore l'Instruction n° 9, le décret du 25 août 1939. Sur la date, nous avons quelques doutes. Le Conseil d'Etat a rappelé, en effet, dans un arrêt Sellier du 5 décembre 1940, reproduit au Lebon 1941, p. 208, que le 6 juin 1936 était intervenu un décret pris en Conseil des ministres et conçu dans les termes suivants :

« L'époque où commence l'obligation de fournir les prestations

nécessaires pour suppléer à l'insuffisance des approvisionnements de l'armée est fixée au 6 juin 1936, à 10 heures du matin.

« Considérant (en 1941) qu'aucun décret n'ayant mis fin entre temps à la période ainsi ouverte...; considérant... que l'art. 5 de ladite loi (de 1877) comprend dans son énumération sous le n° 11 : « Tous les autres objets, matières et services dont la fourniture est nécessitée dans l'intérêt militaire... » Or, cet art. 11 a servi jusqu'en 1938 à couvrir les réquisitions d'immeubles et n'est point contredit ou abrogé par la loi du 11 juillet. Les prestations pourraient donner lieu à indemnité, même si l'avis était antérieur.

La réquisition levée, il est nécessaire d'envisager la remise en état des lieux. A cette fin, l'Etat peut agir par lui-même, charger les services publics de reconstruction d'effectuer les travaux ou d'en verser le montant sous la forme d'une indemnité forfaitaire, inférieure en principe au prix même des travaux effectués. C'est ce dernier procédé qui est utilisé depuis 1938.

L'Instruction n° 9 exige que, pour avoir droit à cette indemnité, le propriétaire justifie d'une dépréciation anormale, la détérioration courante étant couverte par l'amortissement. On calcule la somme due au jour de la restitution de l'immeuble et il demeure entendu qu'elle ne peut dépasser la valeur de celui-ci au jour de la réquisition.

Une indemnité supplémentaire de privation de jouissance peut être accordée au propriétaire ou locataire pendant le temps nécessaire à la remise en état de l'immeuble ou des locaux anciennement requis. Il faut, d'ailleurs, pour son allocation, être empêché de jouir des biens en totalité ou en partie.

§ 2. *Les immeubles affectés à l'exercice d'une profession industrielle ou commerciale.*

1^er^ *point :*

L'exploitation de certaines entreprises peut être continuée par l'Etat sous une forme quelconque. C'est une hypothèse exceptionnelle aux termes de l'Instruction n° 10. L'Etat utiliserait donc la loi de 1911 sur les réquisitions de fournitures ou l'accord amiable prévu en 1938 dans ses relations avec les industriels. L'Instruction est beaucoup plus bienveillante pour ceux-ci que pour les simples propriétaires.

A. L'art. 24 de la loi du 11 juillet 1938, modifié par le décret-loi du 1^er^ septembre 1939, prévoit au profit du prestataire deux chefs d'indemnisation : l'indemnité de réquisition proprement dite et l'indemnité de dégradations ou dégâts.

L'indemnité de réquisition représente ici non seulement la privation de jouissance, mais encore la dépossession d'une manière générale. Elle donne droit, dit la loi avec sévérité :

a) à un intérêt calculé en principe au taux des avances sur titres de la Banque de France, augmenté d'un point, ce qui donne tout de même un intérêt très faible;

b) à l'amortissement industriel normal... que l'on réglera à la fin de la réquisition.

a) L'intérêt, a grand soin de préciser le décret-loi du 1er septembre 1939, ne saurait être supérieur à la moyenne des bénéfices nets retenus pour l'établissement de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, au titre des trois derniers exercices, compte non tenu des reports éventuels de déficit.

Voilà un excellent moyen de punir les auteurs de fausses déclarations au fisc. La loi n'est pas très exactement appliquée. La circulaire n° 10 nous dit, en effet, que l'alinéa du décret-loi concernant l'intérêt ne saurait être pris à la lettre.

En premier lieu, la limite édictée ne joue pas pour les éléments mobiliers requis : à leur égard, le bénéfice moyen à prendre en considération doit résulter des trois derniers exercices clos et arrêtés le 1er septembre 1939. Or, dans la plupart des établissements industriels, les meubles, c'est-à-dire le matériel, ont un caractère immobilier, les installations étant conçues pour l'utiliser. C'est donc une première entorse à l'art. 24 qui n'autorise pas ce procédé, même pour le mobilier authentique.

D'autre part, la circulaire n'hésite pas à déclarer que l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux est établi en dehors de tous éléments d'ordre immobilier. Le bénéfice est calculé, dit l'art. 7 du Code des impôts directs, « défalcation faite du loyer ou du revenu de la valeur de l'immeuble ». L'impôt ne peut servir qu'à limiter la rémunération des seuls éléments mobiliers qui lui servent de base.

C'est une interprétation un peu trop large, à notre sens.

Rien n'empêche d'utiliser, lors de l'inventaire des immeubles, stocks, approvisionnements, toutes les données que l'on possède pour estimer le montant de la valeur de l'exploitation et d'allouer l'intérêt prévu par l'art. 24, intérêt maximum faible d'ailleurs, comme l'est toujours celui de la Banque de France, même augmenté d'un point Les limites inférieures fixées par la loi nous semblent sinon d'ordre pénal, du moins une charge fiscale entrant dans le domaine des amendes administratives que les circulaires ou instructions, tant du Comité central des réquisitions que du Comité consultatif qui lui succéda, n'avaient aucune qualité pour lever.

Si l'exploitant est locataire, il perçoit, bien entendu, une indemnité représentative de la valeur locative de l'immeuble égale au plus au montant de son loyer. S'il est propriétaire, il perçoit une indemnité de jouissance égale à cette valeur locative.

L'exploitant reçoit un intérêt majoré, le cas échéant, de manière à couvrir les charges d'intérêt et les dettes de l'entreprise qui seraient reconnues spécifiquement apparentées aux éléments d'actif qui font l'objet de la réquisition. Le ministre de la Guerre devient ici prudent et l'Instruction n° 10 donne des indications précises. Pour per-

cevoir ce supplément, le prestataire devra prouver que les emprunts contractés ont servi non pas à l'acquittement d'un passif antérieur, à la constitution d'une masse de trésorerie, mais bien à la création des éléments d'actif requis par l'Etat.

b) L'amortissement industriel : il est excessivement variable, suivant la nature des entreprises, et il semble pratique d'allouer au requis une indemnité égale à l'amortissement qu'il pratiquait avant la réquisition et qu'il aurait continué à pratiquer depuis, si l'entreprise lui était laissée.

c) La réquisition partielle donne droit aux mêmes indemnités que la réquisition totale, si l'exploitation ne peut être continuée dans les parties non réquisitionnées. Le dédommagement dû sera limité aux parties requises, si l'entreprise peut fonctionner sur un plan limité.

B. — L'indemnité de dégradations ou dégâts :

Au moment où la réquisition est levée, il doit être aussitôt procédé à un second inventaire des lieux, matériels, etc..., afin d'estimer leur valeur à ce jour. On compare le prix obtenu avec celui résultant de la première estimation, réduit des sommes affectées à l'amortissement. L'exploitant devrait une compensation si le second prix est inférieur au premier, ce qui sera presque toujours le cas, en raison de l'inflation due aux hostilités, mais dont il faut tenir compte. Un décret prévu à l'art. 24 de la loi de 1938 (texte du D.L. du 1-9-1939) doit déterminer les conditions dans lesquelles l'Etat recouvrera sa créance, mais il n'est pas encore intervenu.

Second point : les exploitations non continuées par l'Etat.

1° Le propriétaire a droit à une indemnité de privation de jouissance.

Il est difficile d'en déterminer le montant. La valeur d'un établissement industriel ou commercial dépend d'abord de l'exploitation spécialisée à laquelle il est affecté. Il est difficile de trouver un élément suffisant de comparaison.

Si l'entreprise est arrêtée lors de la réquisition, l'indemnité de privation de jouissance sera calculée comme la valeur locative.

Si l'exploitation fonctionnait, son propriétaire ou gérant recevra une indemnité comprenant :

a) un intérêt,

b) un amortissement.

C'est au propriétaire ou aux responsables d'établir par tous moyens la valeur réelle de l'affaire sur laquelle sera basé l'intérêt servi. Celui-ci sera égal au taux de la Banque de France augmenté d'un point, ainsi que le prévoit l'art. 24. Il n'est pas accordé de majorations pour dettes. L'Etat n'en profiterait pas et le prestataire serait avantagé sans contrepartie.

L'amortissement industriel est celui pratiqué avant la guerre. Il est, comme l'intérêt, payé périodiquement, n'étant qu'un élément de calcul de l'indemnité de privation de jouissance.

2° Réquisition partielle

On doit opérer une ventilation parmi les immeubles de l'entreprise, afin de fonder sur ceux-là seuls qui sont requis, l'indemnité de jouissance, le propriétaire ou locataire conservant l'usage des autres. Si la réquisition entraîne l'arrêt complet de l'entreprise, l'Instruction n° 10 décide avec raison d'attribuer au prestataire un intérêt et un amortissement portant sur l'ensemble des biens dont il ne peut tirer un revenu. Il demeure, bien entendu : a) que l'amortissement sera réduit, les biens ou installations n'étant pas utilisés.

b) que l'indemnité serait réduite du montant du revenu que le propriétaire en pourrait tirer, si cela lui était possible.

Dans bien des cas, en 1939, les propriétaires d'entreprises réquisitionnées ont pu poursuivre leur travail en transférant hors de la zone des armées leur matériel et leurs approvisionnements. C'était possible, surtout quand les installations n'avaient pas le caractère d'immeubles par destination. Les exploitants percevaient alors une indemnité égale au montant du préjudice subi. Elle comprenait deux éléments :

a) les frais nécessaires au déménagement,

b) le coût de réinstallation.

Si le transfert est impossible, c'est au prestataire d'établir le préjudice qui lui est infligé.

Il aura droit :

1° à un intérêt calculé comme l'indique l'art. 24 de la loi du 11 juillet 1938. Le montant ne pourra être supérieur à la moyenne des bénéfices nets retenus pour l'établissement de l'impôt sur les B.I.C. au titre des trois derniers exercices clos;

2° à un amortissement industriel, calculé d'après celui des trois derniers exercices;

3° à une majoration d'intérêt, s'il y a lieu.

Section III. — Les réquisitions d'hotels

Alors qu'en 1877 et en 1911, le Gouvernement s'était surtout préoccupé d'étendre le régime des réquisitions, tout en restreignant le bénéfice aux forces armées, de clarifier la matière, de l'unifier autant que possible, en 1938 on constate une poussée manifeste en sens contraire. Dans le seul domaine des réquisitions d'immeubles et d'entreprises industrielles, on tend peu à peu à distinguer trois grands courants :

le régime des réquisitions d'immeubles en général,
celui des établissements industriels et commerciaux,
celui des établissements agricoles que nous résumerons plus loin.

Dans chaque catégorie, celle des établissements industriels par exemple, les différentes sortes d'entreprises requises prétendent à un traitement particulier, en raison de leurs buts différents et des risques spéciaux qu'elles courent. Déjà la loi de 1938, les décrets qui l'ont modifiée et les instructions qui l'ont complétée indiquent d'une manière générale que l'indemnité est fonction des circonstances et des conditions d'utilisation (Inst. n° 9, Titre II, A. II). Certaines corporations de commerçants ont été plus loin. Elles ont tenté, bribes par bribes, d'obtenir un véritable droit particulier en matière de réquisition, à leur plus grand profit, bien entendu. C'est le cas des hôteliers que nous pouvons étudier de plus près, grâce à la thèse de M. Bourseau (Paris, 1943). S'ils n'ont pas obtenu un succès définitif, ils en ont approché de beaucoup.

§ 1. Les hôteliers sont des commerçants procurant à court terme logement et nourriture au moins sous la forme de petits déjeuners, dans des conditions conformes aux bonnes mœurs. (Définition donnée à Cologne, lors d'un congrès international d'hôtellerie.)

Ils ont donc par profession des immeubles garnis de chambres prêtes à louer.

La législation de 1877 ne leur était pas trop favorable : comme tous les citoyens, ils sont tenus au logement et cantonnement des troupes aux taux fixés par le barème. Ils devaient donc loger convenablement un officier pour 3 fr. par jour et par chambre en 1940, et pour 10 à 24 fr. par jour, suivant les localités, en 1945, ce qui n'a rien d'excessif, nous en convenons volontiers. De même, pour les sous-officiers. Les soldats pouvaient être également logés par réquisition, à raison de deux par lit, contre vingt sous par jour en 1940.

L'application des barèmes était ruineuse pour les hôteliers qui, lourdement chargés, tentèrent de se faire reconnaître une indemnité au cours commercial. Un très long procès, engagé par eux à l'occasion des grèves de Marseille, en 1940, aboutit au rejet de leurs prétentions par le Conseil d'Etat.

La Cour de Cassation, suivant la loi de 1877, les soumettait aussi à l'application des barèmes dans l'affaire Georges. Aux termes du dispositif, l'autorité militaire qui reçoit de la municipalité des billets de logement pour des troupes de passage n'est tenue qu'à l'indemnité fixe déterminée par l'art. 33 du décret du 23 novembre 1886, quelle que soit la nature du logement occupé. (Arrêt du 17 janvier 1928, au Sirey 1928-1-1.173). La grande guerre de 1914-1918 avait eu lieu et il semble que les hôteliers aient été pour beaucoup dans la parution de la circulaire du 29 février 1916, restreignant à quinze jours au plus la durée du logement et du cantonnement. Si les militaires ou les réfugiés devaient prolonger leur occupation, un bail amiable ou une réquisition complète de l'hôtel devaient intervenir.

La Direction du Corps du Contrôle de l'Armée autorisa même (Bulletin du Ministère de la Guerre, 1918, IV, p. 3.129) les réqui-

sitions directes au prix courant, mais pour un très bref délai. Elle ne cessait pas de les considérer comme une variété du billet de logement.

Les hôteliers pouvaient être fiers. Malgré la loi et la jurisprudence, ils arrivaient à faire écarter l'application des barèmes.

L'armée, semble-t-il, ne requit que très peu d'hôtels *in globo* dans cette première période pour le logement des troupes. Ses demandes devaient satisfaire les besoins du Service de Santé. Les hôteliers étaient très opposés à ce procédé, et peut-être avec raison, car il nécessitait des transformations considérables. Dans ce cas, d'ailleurs, les prestataires n'étaient pas à plaindre. Ils percevaient, en cas d'exploitation directe par l'Etat :

a) le loyer des immeubles;

b) un amortissement;

c) le montant des dégâts.

Les meubles de prix sont mis à l'abri et l'Etat effectue une remise en état coûteuse pour lui.

Toutefois, les commissions spéciales n'ont pas à s'occuper des bénéfices commerciaux et du manque à gagner.

§ 2. La seconde guerre mondiale s'engage un an après le vote de la loi du 11 juillet 1938. Tous les ministres demandent des locaux. « On a réquisitionné sans mesure, dit M. Bourseau, depuis les besoins du Service de Santé militaire jusqu'à l'hébergement des services de la S.N.C.F. par les hôtels de Riva-Bella et la réception de la Cour de Cassation par l'Hôtel du Palais, à Biarritz. »

Les hôteliers eussent bien voulu tirer profit de la situation, mais la loi de 1938 fixait des limites à leurs appétits. Leurs établissements requis comme locaux industriels et commerciaux dont l'exploitation est continuée par l'Etat demeuraient soumis aux règles que nous venons d'étudier.

Toutes les réquisitions n'étant pas suivies aussitôt d'une prise de possession, les hôteliers pouvaient réclamer une indemnité de préréquisition, s'ils prouvaient un dommage direct et certain. Ce n'était pas difficile, les règlements leur interdisant de louer pour plus de 48 heures jusqu'à l'arrivée des services ou des soldats attendus.

Parmi les charges et impôts qui doivent leur être remboursés vont figurer les taxes à la transaction et sur la production, décide une circulaire de la Direction de l'Intendance, n° 2.797 du 28 juillet 1942.

La valeur locative de leur immeuble et celle de leur matériel leur est versée.

Ils sont très mécontents de voir ces sommes calculées d'après les trois derniers exercices « mauvais pour le Tourisme » et plus encore du taux d'amortissement fixé pour le mobilier : 10 % alors qu'ils réclament 30 et même 50 % pour la verrerie, les couverts, le linge...

Seront-ils bientôt satisfaits ? Il ne le semble pas, car l'Instruction n° 9 du 5 septembre 1940 précise que l'Etat n'est plus tenu à faire remettre la chose en état. Il ne s'engage qu'à verser pour ce une indemnité, insuffisante au gré du prestataire, car il faudrait tenir compte des frais de construction, d'aménagement, de désinfection, de publicité...

Pour les hôteliers, la législation française en vigueur était donc inadaptée. Plus de la moitié de la France allait se trouver occupée par les troupes allemandes, après notre désastre de juin 1940. Aux termes de l'armistice signé le 22 juin, l'Etat allemand exerce tous les droits de la puissance occupante dans les territoires occupés — art. 3 — que nous n'oublierons pas.

L'Etat français assume les frais d'occupation. Il n'a plus de responsabilités. Il paie. Les Allemands seront seuls dans la zone occupée à entretenir des troupes, donc à pourvoir à leur logement. Les hôtels leur plaisent. Sans doute n'étaient-ils pas si bien logés chez eux. Ils s'y installent par voie de réquisition. L'affaire ne devient pas mauvaise pour nos hôteliers. La législation française et ses limites étroites n'est plus de mise. La réglementation allemande ne peut jouer à plein, car nos départements ou régions ne sont pas des Länder du Reich. Ce sont des textes d'inspiration allemande, mais non purement allemands, qui vont régler les rapports des troupes d'occupation et de leurs logeurs de 1940 à 1944 en France. Les occupants seront généreux — seule la France fait face aux frais — et, de plus, ils auront la satisfaction de montrer qu'ils disposaient de règlements spéciaux pour les hôtels.

Les textes apparaîtront le 25 mars 1942 sous l'aspect :

a) d'une instruction n° 98 R.A. de cette même date et émanant du Service des Réquisitions allemandes : c'est la traduction du décret-circulaire du Ministre de l'Intérieur allemand, concernant l'industrie hôtelière;

b) d'une instruction allemande datée du 1er octobre 1941, et posant ce principe : « Si la preuve est faite que l'indemnité, calculée conformément aux directives qui précèdent (il s'agissait d'appliquer des barèmes forfaitaires), ne couvre pas les frais du prestataire, une indemnité complémentaire peut être allouée à celui-ci. » Et voici tout ce que les Allemands paient aux hôteliers, théoriquement du moins :

a) le loyer, si l'hôtelier est locataire;

b) un intérêt de 4 % sur les capitaux engagés et dont le montant est fixé d'après le bilan. Il est tenu compte des bilans non réévalués;

c) les charges d'intérêt des dettes de l'entreprise;

d) les frais d'*entretien normal* des immeubles et de l'entreprise;

e) l'amortissement au taux de 10 %;

f) les impôts et les taxes;

g) les charges mobiles;

h) les dépenses de personnel;

i) la rémunération du travail effectué par l'hôtelier.

Contre ce, l'hôtelier doit fournir des chambres au prix courant en France et les prestations hôtelières. Si l'hôtel est réquisitionné en entier, la somme due est calculée d'après le nombre des chambres. L'hôtelier supporte les charges fixes, ainsi que le dépassement de courant électrique, eau, gaz. Dans des cas exceptionnels, il peut d'ailleurs se voir attribuer une indemnité forfaitaire.

Les hôteliers, très satisfaits, bénéficiaient en zone occupée de substantiels avantages.

Quand les Allemands renièrent, une fois de plus, leur propre signature et envahirent la France non occupée en 1942, ils modifièrent leur attitude en raison de la protestation solennelle du maréchal Pétain, qui refusait de reconnaître leur installation. Les hôteliers requis par eux en zone sud n'étaient pas payés et ne percevaient que des avances provisoires du Gouvernement français. Ils étaient très irrités, désireux d'un règlement de la question. La Libération l'apporta.

Les Allemands avaient requis surtout dans la partie nord de la France. En 1942, le Comité d'organisation professionnelle de l'Hôtellerie signalait :

2.000 hôtels entièrement réquisitionnés,

3.000 hôtels partiellement occupés,

500 cafés et débits de boisson réservés aux troupes d'occupation.

Aux Allemands succédèrent les Américains et, sur une échelle plus réduite, les Anglais. Leurs réquisitions sont moindres, surtout assez brèves, sauf à Paris et dans les ports, mais alors les hôteliers ne reçurent que de faibles avances ou même ne reçurent rien, le règlement étant effectué à l'échelon prêt-bail. Les Allemands s'étaient retirés, vaincus. Les Alliés sont partis. Il ne reste plus que la loi de 1938 et une reprise éventuelle du tourisme pour dédommager les mécontents dont la conduite n'est pas à qualifier.

Section IV. — Les réquisitions d'usage d'immeubles affectés a des établissements agricoles

Ce sont surtout des réquisitions de terrains, nous dit l'Instruction n° 11 sur les réquisitions. Elles sont réglées selon les principes posés par les articles 20 à 23 de la loi de 1938. Pas de bénéfices pour le prestataire, mais remboursement intégral de la perte effectivement subie au jour de la réquisition.

L'indemnité est versée sous deux chefs :

A. — *Privation de jouissance :* comme pour tous les immeubles, ce premier chef entraîne l'attribution d'une indemnité égale à la valeur locative, calculée sur le taux du fermage pratiqué lors de la réquisition. Le taux moyen à ne pas dépasser est celui qu'établit l'Administration de l'Enregistrement, d'après les prix pratiqués au cours des cinq années ayant précédé la mobilisation.

Si la réquisition est partielle, mais empêche complètement l'exploitation, l'indemnité sera calculée sur la totalité. Comme en matière industrielle, le montant sera réduit si le propriétaire peut cultiver les terres restantes, bien que dans des conditions plus difficiles.

On doit tenir également compte des suites de la réquisition. La levée de celle-ci n'entraîne pas plus pour le paysan que pour l'industriel la reprise de leur activité normale. Il faut remettre le tout en état. On prolongera donc la durée du versement de l'indemnité de jouissance, jusqu'au jour où l'exploitant la pourrait effectivement cultiver ou utiliser.

B. — *Les frais de culture :* ce sont ceux que le propriétaire, métayer ou fermier avait engagés en vue d'une récolte que la réquisition l'a empêché d'obtenir. L'indemnité est très variable. Le mode de calcul utilisé « pratiquement » pour son estimation est, malgré l'affirmation de l'Instruction n° 11, très compliqué à nos yeux.

On prendra pour base la valeur de la récolte que la culture aurait donnée à maturité. Ce point de départ est mauvais, car le blé semé en automne est récolté en juillet de l'an prochain. Le prix peut avoir varié dans l'intervalle, sur avis de l'Office du Blé. De même pour toutes les cultures. C'est sur le prix adopté que l'on pratique une série d'abattements correspondant aux frais non engagés par le prestataire : frais d'entretien et de récolte proprement dits. On obtient ainsi une somme qui est censée représenter la valeur de la récolte au jour de la réquisition, elle correspond donc à la perte subie par le paysan.

C. — *Indemnité d'éviction :* si le cultivateur dont les terrains sont requis ne peut poursuivre ses cultures, même en les modifiant, et doit vendre son cheptel, il subit une perte supplémentaire qu'il doit prouver par tous les moyens. Une indemnité supplémentaire égale au plus aux trois quarts de l'indemnité de privation de jouissance peut lui être allouée.

D. — *Indemnité de remise en état :* c'est celle prévue par l'article 37, § 3, du R.A.P. du 28 novembre 1938. Les terrains réquisitionnés ont pu être totalement transformés par l'autorité requérante qui, pour l'établissement de terrains d'aviation, par exemple, aura dû aplanir le sol, le baliser sur une grande étendue, ce qui entraîne l'abatage des arbres, des haies, des clôtures et de tous autres obstacles, donc la ruine de nombreuses exploitations pour une durée pro-

longée. L'indemnité devra tenir compte de toutes les pertes subies et du manque à gagner, des cueillettes non effectuées pendant plusieurs années, s'il y a lieu.

On prévoyait donc une grande extension des réquisitions pour terrains d'aviation. Malheureusement, elles ne furent pas faites par la France. Les services du Ministère de l'Air estiment, qu'entre septembre 1939 et juin 1940, trois mille hectares environ furent réquisitionnés au profit de l'Aéronautique militaire française ou britannique. Le règlement doit en être effectué sous le régime prescrit par la loi de 1938, son R.A.P. et l'Instruction n° 11 du 1er septembre 1940.

De 1940 à 1944, les Allemands réquisitionnent d'une manière très étendue pour leur aviation. Tous les dossiers de réclamation d'indemnité n'étant pas centralisés en un même lieu, il est impossible de connaître l'étendue exacte de leurs envahissements. Ils semblent avoir occupé d'une manière permanente environ dix mille hectares, souvent aménagés de façon durable avec des pistes en ciment armé. Tant qu'ils utilisaient un aérodrome, ils versaient une indemnité aux propriétaires dont les terrains étaient requis. Si les bombardements anglais ou américains détruisaient leurs installations, ils cessaient les paiements et évacuaient, pour s'installer ailleurs. Il semble, de ce fait, que plus de quinze mille hectares au total aient été requis et occupés au moins provisoirement par eux. Tous les terrains aménagés ont été conservés lors de la Libération. Une bonne partie a été restituée depuis aux exploitants. Ce sont ceux qui ne présentaient pas d'intérêt immédiat pour l'établissement de notre infrastructure actuelle. Les autres seront expropriés. Tous les terrains restitués ne le sont d'ailleurs pas toujours intégralement : des pistes en ciment armé peuvent être utilisées comme routes (d'où nécessité d'une expropriation partielle), ni à titre définitif, les enquêtes à mener pour la recherche des emplacements les plus favorables à l'installation d'aéroports étant assez longues. Il en est de même pour les très nombreux emplacements requis et utilisés par les Américains, en 1944 et 1945, soit quinze mille hectares au minimum. Il ne semble pas que les exploitants aient ici d'autre régime que celui de 1938, étendu aux réquisitions alliées en 1939. Ces terrains, étant utilisés provisoirement, ne comportaient pas, dans la plupart des cas, des installations fixes considérables. Ils sont plus aisés à restituer et surtout moins coûteux à remettre en valeur que ceux occupés par l'Allemagne, dont les propriétaires ne peuvent prétendre, du fait de destructions de l'étranger ennemi, qu'à des dommages de guerre.

Surtout, l'agriculture française aura souffert des réquisitions agricoles allemandes dans les Ardennes, où 160.000 hectares furent requis par nos ennemis qui les exploitèrent à leur profit après expulsion des habitants français. (Cf. Rapport de la Cour des Comptes, *J. O.* du 16-2-1947). Ces derniers, à notre sens, n'ont droit qu'à de simples dommages de guerre.

TABLEAU D'ENSEMBLE DES RÈGLES D'ÉVALUATION D'INDEMNITÉS POUR LES RÉQUISITIONS D'IMMEUBLES

Loi du 11 juillet 1938 (d'après M. l'Intendant Planes - Cours p. 53)

Immeubles à usage d'habitation (art. 37 bis du décret et Instruction générale n° 9)	Exploitations industrielles et commerciales dont la mise en valeur est assurée par l'Etat (Art. 24 de la loi et Inst. gén. n° 10)	Exploitations industrielles et commerciales dont la mise en valeur n'est pas continuée par l'Etat (art. 37 ter du Décret, Inst. gén. n° 10)	Exploitations agricoles (Instruction générale n° 11)
Indemnité de privation de jouissance :	**Intérêt :**	**Indemnités de privation de jouissance :**	**Privation de jouissance :**
a) **d'après la valeur locative de l'immeuble.**	a) **sur éléments immobiliers** — au taux des avances s/titres + 1 point.	a) **sur éléments immobiliers** — au taux des avances s/ titres + 1 point. Cet intérêt n'est pas augmenté en raison des dettes de l'entreprise.	**d'après les prix des fermages limités au prix moyen** des baux similaires pendant les cinq années ayant précédé la mobilisation.
Limitée au **prix de location** d'après la législation sur les loyers.	b) **sur éléments mobiliers** : même intérêt mais **limité à la moyenne des bénéfices nets** retenus pour l'établissement : de l'impôt des bénéfices industriels et commerciaux au titre des **trois derniers exercices.**	b) **Amortissement industriel sur éléments immobiliers.** **Egal à celui couramment pratiqué** par le prestataire sans qu'il puisse être supérieur à celui admis au **cours des trois exercices** dès avant la mobilisation pour la détermination des bases de l'impôt cédulaire.	Tenir compte des périodes de culture.
Limitée au **prix moyen** de location similaire durant les 5 années ayant précédé la mobilisation.	c) **Majorations d'intérêts.** Pour couvrir les charges de dettes. **Amortissement industriel** : Amortissement industriel normal des éléments mobiliers et immobiliers limité à celui admis au cours des 3 derniers exercices pour la base de l'impôt cédulaire. **Remboursement des charges et impôts.**	Paiement périodique de cet amortissement. **Indemnité d'empêchement d'exploiter :** a) **si transfert possible : Frais de transport.** b) **si transfert impossible :** 1° **intérêts et amortissement sur éléments mobiliers limités** pour les intérêts **à la moyenne des bénéfices nets retenus pour l'établissement de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux au titre des trois derniers exercices** pour l'amortissement ; **à celui admis au cours des trois derniers exercices** pour la détermination des bases sur l'impôt cédulaire.	**Frais de culture :** Valeur de la récolte — les frais de récolte. **Eviction :** Frais de transfert ou indemnité pour préjudice résultant de l'intérêt ou des transformations. **Remise en état.** 2° **majoration de l'intérêt sur éléments mobiliers** correspondant aux dettes. 3° **remboursement des charges et impôts.**
Limitée au **préjudice réel.**			
b) **correspondant au mobilier.**			
Si mobilier requis, indemnité d'après la valeur locative du mobilier et amortissement.			
Si mobilier non requis, **frais de déménagement et de conservation.**			
Charges et impôts.			
Indemnité de remise en état :	**Indemnités de remise en état :** Comparaison :		**Indemnité de remise en état** : Calculée comme pour les immeubles à usage d'habitation et plus généralement comme pour les exploitations continuées par l'Etat.
Correspond à la **dépréciation anormale** de la chose calculée au jour de la restitution.	1° **de la valeur des éléments requis au jour de la réquisition diminuée du montant des amortissements normaux.** 2° **de la valeur effective des éléments restitués.**		

Section V. — Les réquisitions d'usage des immeubles appartenant a une collectivité publique

§ 1. — *Le principe.*

La loi de 1938 fixant dans ses articles 15 à 25 les indemnités que l'on doit attribuer aux prestataires des réquisitions, il est intéressant de connaître dans quelle mesure une collectivité publique peut en bénéficier. Ce ne sera pas de la même manière que des particuliers, car, en principe, elle ne possède ou ne gère des biens que dans l'intérêt général, des locaux scolaires, des hôpitaux, par exemple; ces questions ne sont pas réglées par la loi ou le R.A.P. du 28 novembre 1938.

Seule, une Instruction du Comité central des Réquisitions du 20 mai 1940 aborde ces points.

§ 2. — *Base d'évaluation.*

Il n'est pas reconnu à la collectivité un droit à dommages et intérêts du seul fait de l'occupation. Elle doit justifier de conséquences financières défavorables et directement causées par la réquisition, ainsi : la suppression de certains revenus, les dépenses supplémentaires résultant du nouvel état de choses, les frais de remise en état.

Ces derniers seront toujours dus, car l'Etat qui aide en temps de paix les communes ou les départements à satisfaire aux besoins dont ils ont la charge, ne peut éviter de le faire en temps de guerre. La simple installation de réfugiés ou de services repliés dans des locaux appartenant à des collectivités publiques n'entraîne pour celle-ci de droit à indemnité que si elle leur cause par ailleurs des frais supplémentaires. Il ne semble juste de compenser qu'une partie des ressources perdues, non pas celles que la guerre a taries, car tout le monde en subit les effets, mais seulement celles que la réquisition supprime.

Les immeubles d'une collectivité publique peuvent être ou non productifs de revenus.

1. S'il s'agit d'immeubles productifs de revenus concédés ou loués, c'est le fermier ou concessionnaire qui percevra les indemnités suivant les règles habituelles.

Les immeubles bâtis ou non, exploités directement, les parties du domaine public occupées temporairement contre redevance entraînent le versement au profit de la collectivité de l'indemnité prévue pour un particulier.

Il peut s'agir de taxes fiscales. L'Etat ne doit rien de ce chef car, dit fort bien le texte de l'instruction, une taxe n'est pas un revenu. C'était l'avis de Mazarin, qui décida un jour de pénurie, par un édit de 1647, que tous les deniers perçus par les villes seraient versés au Trésor, mais que les collectivités frappées étaient autorisées

à percevoir d'autres droits. La collectivité, disons une commune, peut se trouver en déficit de ce fait : l'interprète de la loi n'est pas gêné par l'événement et nous dit tout uniment que le prestataire n'a qu'à se procurer de nouvelles ressources. Le problème reste entier. Il se résout si l'autorité requérante se substitue à la collectivité pour gérer l'exploitation, car l'indemnité peut prendre la forme d'une contribution forfaitaire de l'Etat aux charges d'exploitation. Mais il s'agit là d'une faculté utile au député local et non d'une obligation. La loi n'a pas réglé les modes d'indemnisation des collectivités publiques. Depuis la fin de la guerre, la pratique incessante des nationalisations le met à l'ordre du jour. L'Etat requerra de moins en moins d'établissements industriels et commerciaux appartenant à des particuliers et de plus en plus des biens appartenant à des personnes morales de droit public. Les Houillères du Nord et du Pas-de-Calais, l'Electricité et Gaz de France, par exemple, qui ne sont pas des collectivités, mais des ensembles formés de biens privés et de démembrements de collectivités. Ils ne peuvent être assimilés à des particuliers. Sans doute, l'Etat versera-t-il des primes à la production et des subventions forfaitaires, mais est-ce résoudre le problème ? Ne faudrait-il pas reconnaître leur originalité, au lieu de leur donner des attributs mi-publics, mi-privés ?

2. Toutes les collectivités ont des immeubles affectés gratuitement à l'usage public. Peuvent être requis: les édifices religieux, les écoles de tous ordres (contrairement à la loi de 1877) et, s'il y a lieu, les hôtels de ville, centres de la vie communale. D'autres immeubles occupés sont désormais privés de tout revenu en raison de leur occupation.

L'indemnité donnée est alors faible. Elle sert à compenser :

a) les dépenses indispensables pour l'entretien de l'édifice et en rapport direct avec l'occupation (éclairage, chauffage, nettoyage)...

b) les dépenses nécessaires pour libérer les locaux requis ou, suivant le cas, celles nécessaires pour réinstaller les services. La collectivité est, ici, dans la situation d'un usinier dont les locaux sont requis et qui a droit à une indemnité de transfert s'il peut exploiter ailleurs en transportant son matériel. On lui alloue, de plus, l'indemnité de privation de jouissance pour les immeubles dont on l'a exclu. Ici, la collectivité n'a droit qu'à une somme égale au montant du loyer qu'elle est contrainte de verser, et ce, aussi longtemps que durera la réquisition. Soumise à une véritable tutelle, elle subira un contrôle effectif des autorités requérantes.

Nous arrivons enfin au terme de l'étude descriptive, plutôt que critique, des réquisitions d'immeubles sous le régime de la loi du 11 juillet 1938, modifiée le 1er septembre 1939, en 1940, et du R.A.P. du 28 novembre 1938, également modifié. Nous avons largement utilisé les instructions du Service central des Réquisitions, remplacé

depuis 1940 par un comité soumis à l'autorité du Ministre de la Guerre.

Une grande évolution s'est assurément produite depuis la loi de 1877. Le législateur n'a pas traité complètement la matière des réquisitions, puisque celles ordonnées à l'encontre de collectivités publiques ne sont pas envisagées, mais il aborde avec suffisamment d'ampleur les prestations que doivent fournir les particuliers.

Les réquisitions se sont étrangement développées. Ce ne sont plus deux ministres — Guerre et Marine, comme en 1877 — mais tous, civils et militaires, soit une vingtaine au moins, qui ont le droit de requérir et en ont largement usé. Bien qu'un décret du 29 novembre 1939 ait limité pour quelques mois le champ d'action des ministres civils, des ordres de réquisition ont été distribués en grand nombre. Ils visaient tous les biens, les immeubles plus que les meubles.

La procédure avait changé depuis notre première loi fondamentale; sauf exceptions, les décisions étaient désormais remises directement au prestataire, sans l'intermédiaire du maire, surtout s'il s'agissait d'ordres de réquisitions d'usines et locaux à caractère industriel ou commercial. Les prescriptions mêmes de la loi du 11 juillet 1938 ont été peu observées. Les offres d'accord amiable ont été rarement faites avec prudence et réflexion, comme l'exigeait le Conseil d'Etat, après le législateur; cf. Conseil d'Etat (Auvray), 10-11-44, fichier du Conseil n° 73.555.

L'empressement mis par les services repliés à s'installer a fait souvent omettre l'inventaire préalable, alors que l'urgence faisait absolument défaut. Nous comprenons mieux ainsi M. le baron Reille qui, dans le remarquable rapport présenté à la Chambre des Députés sur la loi du 3 juillet 1877, a fortement insisté sur le caractère exceptionnel des réquisitions et à l'atteinte qu'elles portaient au droit de propriété. Les conceptions, malheureusement, ont vite évolué à cet égard. N'a-t-on pas envisagé, dans le trouble qui a précédé la seconde guerre mondiale, de requérir par un seul acte non seulement l'usage, mais encore la propriété des immeubles, des biens les plus importants que puisse posséder un homme ? Il est vrai que l'on a supprimé cette faculté dangereuse ouverte par la loi du 11 juillet 1938 elle-même, mais il était trop tard et les nationalisations effectuées en pleine paix nous semblent la suite logique de cette réquisition de propriété qui fait du détenteur un gérant ou un étranger à son bien.

Les indemnités prévues ont certes fait l'objet de textes judicieux. La loi distingue en 1938 les simples particuliers et les industriels. Le décret portant R.A.P. du 28-11-1938, les instructions de l'intendance en 1940 préciseront avec plus de soin encore les indemnités à verser. Leur taux sera trop faible et elles paraîtront ruineuses pour les particuliers. Le souci de respecter les droits du Trésor ne doit pas faire fi des intérêts privés. Les propriétaires, lentement payés dans

bien des cas, reçoivent des sommes sans rapport avec la valeur du bien au jour de la dépossession.

Surtout, la loi de 1938 n'a pas joué dans le sens prévu par le législateur en raison même de notre défaite. Elle a provoqué des mécontentements. L'attitude des hôteliers est caractéristique à cet égard. Leur étrange conduite n'est pourtant qu'un aspect parmi d'autres des réactions suscitées.

Le texte n'a pas atteint le but qu'il se proposait ; préparer la France à la guerre. Ne pouvant l'utiliser après notre désastre à réorganiser la Défense nationale, le gouvernement ou ses agents s'en sont servi à des fins politiques ou sociales.

S'adapter à la situation créée par la défaite en requérant les immeubles nécessaires à Vichy ou Clermont-Ferrand pour se maintenir au centre la France, permettra aux services de fonctionner sur tout le territoire, loger les réfugiés et améliorer si possible la situation des familles nombreuses, « satisfaire » en un mot « aux besoins du pays » selon le terme élastique utilisé par le législateur de 1938.

En ce sens de nombreux arrêts du Conseil d'Etat ont confirmé les décisions prises. Il reconnaît la validité d'une réquisition qui a pour objet le logement d'une famille nombreuse.

Arrêts du 10 février 1943. *Gaz. Pal.* 1944, 2.119 et 30 juin 1943 (Larroque) Lebon 1944, p. 190, fichier du Cons. d'Etat n° 74.640. Le Préfet, dit l'arrêt Larroque, n'a pas excédé les pouvoirs que confèrent à l'Administration les articles 22 et 22 bis de la loi du 11 juillet 1938 en requérant l'usage d'un immeuble en partie inoccupé pour l'installation d'une famille de onze personnes alors que la ville subissait une crise exceptionnelle de logement.

De même, confirmation d'une réquisition au profit d'ouvriers dont l'activité est utile au pays :

C.E. 18 juin 1945. Sem. Jur. « Ed. g. » J.C.P. 45.IV.80.

Confirmation encore de la validité de réquisitions faites au profit :

a) d'un fonctionnaire déplacé : C. E., 2 février 1944, Lebon 1944, p. 42.

b) d'un sinistré : Conseil d'Etat, 25 mars 1945. *Sem. Jur.* « Ed. g. » J.C.P. 1945, IV, 59.

c) de terrains de sports pour les jeunes gens : Conseil d'Etat, 22 octobre 1943. Moussion-Girard.

Nous lisons que par application de la loi du 11 juillet 1938 du décret du 1er juin 1940 et de la loi du 10 août 1940 l'établissement d'un terrain de sport correspond aux besoins du pays et qu'un préfet est compétent pour donner l'ordre de réquisition nécessaire sans avoir à obtenir l'autorisation du Commissariat général à l'Education nationale et aux Sports.

Le Conseil d'Etat exige par ailleurs que les prestataires ne soient pas expulsés de leur chambre et de leur lit. (Dame Weber, 17 décembre 1942).

Ces applications d'ailleurs nombreuses et étendues de la loi de 1938 en étaient des conséquences indirectes. Elles mettaient le texte lui-même en veilleuse. Les réquisitions militaires d'immeubles ou de meubles étaient pratiquées par les Allemands et à leur profit. Pendant ce temps nos services dispersés s'étiolaient.

Les réquisitions faites au profit de l'armée française ou des troupes alliées reprirent lors du débarquement. Très souvent les Américains succédèrent tout simplement aux Allemands dans les locaux qu'ils occupaient. Un gouvernement français revenait à Paris sous un aspect révolutionnaire. La guerre désastreuse et l'occupation avaient comprimé en France le besoin qu'ont tous les services de l'Etat de fonctionner au grand jour et accumulé surtout chez les parlementaires le besoin de se manifester non seulement par des paroles mais par la possibilité qu'ont les hommes politiques en vue de prendre en main « les rênes du pouvoir ». Se bien loger, avoir des services importants, c'est ce que désirent de nombreux ministres. Ils y parviennent par la réquisition. Nous ne citerons pour exemple que celui donné au Président de la République par la Cour des Comptes dans un passage de son rapport paru en annexe au *J. O.* du 16 février 1947 et portant sur les années 1940 à 1945.

Le gouvernement avait déjà récupéré tous les immeubles domaniaux où ses services étaient installés avant la guerre. Il lui fallait de plus des bâtiments nouveaux pour remplacer ceux qui avaient été détruits, surtout pour abriter les innombrables agents administratifs que beaucoup d'officiers ou de soldats étaient devenus à la suite de l'armistice de 1940 et ceux tout aussi nombreux qu'amenait le Gouvernement d'Alger. Deux tentatives faites pour limiter les réquisitions se sont révélées sans portée. La première se traduisit par une décision du 8 septembre 1944 donnant au seul Ministre de la Guerre le droit de réquisition dans la région de Paris. La seconde, décret du 2 novembre 1945, confiait au Ministre de l'Economie nationale le soin de procéder aux regroupements de locaux nécessaires.

Pour la seule région parisienne l'ensemble des locaux servant à usage d'habitation que le Gouvernement loua et surtout réquisitionna s'éleva à 15.059 au 1er août 1945 (Paris seul ne compte que 85.000 immeubles), dont 3.271 immeubles pour l'armée de terre et pour l'ensemble de la région parisienne, parmi lesquels 421 à Paris même et 52 restaurants, non compris :

66 immeubles pour l'armée de mer, à Paris même ;

200 immeubles environ de janvier à juillet 1945 pour l'armée de l'Air.

244 immeubles à Paris même pour la Production Industrielle et les services rattachés.

26 immeubles dont 10 réquisitionnés, pour l'Economie nationale.
10 hôtels particuliers réquisitionnés par l'Education nationale.
14 immeubles pour le seul service des Eaux et Forêts du Ministère de l'Agriculture.

... Il en fut de même en province.

« Sans doute, reconnaît la Cour des Comptes, les ministères, surtout les trois départements militaires ont réduit d'une manière appréciable leurs réquisitions et le cas échéant leurs locations à la fin de l'année 1945. Il n'en demeure pas moins qu'ils disposent encore de locaux importants, fait que ne justifient guère les faibles effectifs de notre armée ». Ainsi à Paris même le Ministère de la Guerre disposait encore fin 1945 de 73 immeubles, 17 villas.

Le Ministère de l'Air (ses attributions étant plus réduites) avait encore 46 immeubles en mars 1946. Il ne semble pas que les services civils — fait naturel en temps de paix — imitent les militaires.

Les abus ont donc été considérables, les réquisitions ont été très nombreuses et le fait qu'elles se soient muées en locations ou en achats, ne prouve nullement qu'elles aient été faites avec discernement. La transformation vient plutôt de la fin de la guerre et par suite des réquisitions. Les dernières doivent être levées en effet le 1er mars 1947 si elles ne sont pas reconduites ou transformées en locations...

De longues années semblent nécessaires pour faire passer du papier dans le domaine des faits les plans de réforme de l'Etat et d'un meilleur aménagement des services publics. Les réquisitions d'immeubles qui peuvent être nécessaires doivent s'insérer dans un statut plus adapté que les précédents aux périodes de crise ou de guerre.

Nous attendons sa parution.

CHAPITRE IV

LES REQUISITIONS D'IMMEUBLES EN PROPRIETE

Première Partie : L'art. 22 de la loi du 11 juillet 1938.

C'est un point nouveau. Un ordre de réquisition peut comporter l'obligation de céder à l'Etat un immeuble en toute propriété. C'est supprimer celle-ci que confier à un agent, même dûment habilité, le droit d'exclure pour toujours un détenteur légitime de son domicile, sans qu'il ait été procédé à d'autres formalités qu'une offre d'achat à l'amiable. L'enquête préalable, le jugement du Tribunal ou l'ordonnance du Président, l'expropriation prononcée par les magistrats, la déclaration d'utilité publique, la transcription, rien de tout cela n'est maintenu, pas même l'estimation du bien par une commission mixte. Certes, en cas d'urgence, de danger public, l'autorité militaire peut requérir votre domicile pour ses troupes et l'autorité civile pour ses services ou le logement des réfugiés; mais le titre de propriétaire

demeure. La jouissance lui sera rendue à la fin de la guerre ou lors du levé de la réquisition. Rien de tout cela n'est prévu en 1938. La loi ne se réfère pas à celles de 1841 et 1935 sur l'expropriation. Elle pose seulement un principe à l'art. 22 : « La propriété ou l'usage de tous les biens... peut faire l'objet de réquisition »... C'est tout. Le décret du 28 novembre 1938 est la conséquence logique de ce premier principe : « A toute époque, l'autorité requérante pourra transformer la réquisition du droit d'usage d'un bien en réquisition de la propriété de ce bien. » (Art. 26 du R.A.P. du 28-11-1938.) Le propriétaire n'a plus la moindre garantie. Sur simple décision de l'autorité requérante, par un ordre détaché d'un carnet à souches, son bien, son immeuble qu'il occupait va passer définitivement entre les mains de l'Etat.

Il n'est point surprenant qu'un législateur, envisageant de nombreuses réquisitions en propriété, se soit étendu sur la nécessité d'un inventaire contradictoire, descriptif et estimatif lors de la prise de possession des lieux (art. 29-30-31 du R.A.P. du 28-11-1938). Il est plus étonnant que les nombreux présidents de commissions de la Chambre des Députés ou du Sénat n'aient pas mis obstacle à ce procédé brutal. Il l'est davantage peut-être que les auteurs du R.A.P. du 28-11-1938 traitent le propriétaire d'un immeuble comme celui d'un meuble en lui accordant une indemnité égale à la valeur du bien au jour de la dépossession. Il nous semble qu'il aura été deux fois dépossédé, lors de la réquisition d'usage et de la prise en charge des bâtiments et lors de la réquisition de propriété de ces mêmes biens. Quelle est l'estimation qui servira de base ?

Les inconvénients ne sont apparus que le jour où les autorités habilitées à requérir se sont vues mises au pied du mur. Les difficultés sont grandes. En effet, la pièce de base, l'inventaire contradictoire descriptif et estimatif est long à établir, surtout difficile à bien dresser. L'expertise nécessaire ne donnera pas toujours la possibilité de connaître la valeur exacte d'une entreprise industrielle et commerciale requise. Soyons pratiques. Les réquisitions dans le domaine précité seront uniquement des réquisitions d'usage. Quant aux autres immeubles, la pièce de base, l'inventaire même, fit le plus souvent défaut ou ne fut, par précipitation d'ordinaire, et quelquefois par distraction, qu'établi très en retard. L'Intendance aura, pendant l'occupation allemande, les plus grandes difficultés à opérer ses règlements. Comment exproprier, alors que la valeur légale, celle de l'immeuble au jour de la réquisition, est inconnue ? Enfin, il y a des tiers, des créanciers ou même des copropriétaires. Rien ne les avertit de l'expropriation. La somme devant être liquidée dès que la commission spéciale compétente a donné son accord, ce sera le propriétaire présent qui la percevra. Pas d'opposition possible pour les ayants droit. Les précautions prises par la législation civile ne protégeaient pas les requis.

Dans un très bon exposé des motifs, M. Reynaud indiquait ce

dernier point. Surtout, soulignait-il, cette procédure est inutile en matière immobilière. L'autorité requérante peut toujours réquisitionner l'usage des biens. S'il est nécessaire d'exproprier, on pourra utiliser les mesures prévues par le droit civil et protégeant les intérêts des tiers. Le décret du 1er juin 1940 suivait : il ne maintenait dans son art. 1er la rédaction primitive, donc la possibilité pour l'Etat de requérir l'usage et la propriété, que pour les biens meubles et les droits intellectuels, les brevets... Les immeubles (art. 2) seraient acquis suivant les règles établies par le décret-loi du 30-10-1935 et seulement en cas de nécessité. Les réquisitions faites jusque-là seront réquisitions d'usage et considérées comme telles, sauf indication contraire formelle. Dans ce cas particulier, on respectera la procédure prévue par le décret-loi de 1935. L'ordre de réquisition tient alors lieu de déclaration d'utilité publique et urgente.

Ce texte utile écartait un procédé précipité.

Seconde Partie : Loi n° 342 du 1er mars 1942 concernant les immeubles insalubres et les terrains de la zone de l'ancienne enceinte fortifiée de Paris.

Ce texte n'est pas une application directe de la loi de 1938, il ne s'y réfère pas. Il semble pourtant que ses rédacteurs se soient souvenus du décret du 1er mai 1940, qu'ils l'aient eu présent à l'esprit. La réquisition dont il est question ici est un procédé d'autorité destiné à contraindre les habitants de zones insalubres à vider les lieux sur ordre de réquisition du préfet. C'est tout. Les dispositions sont protectrices des intérêts privés. Le texte est applicable dans deux cas.

1° En vue de l'aménagement de « la zone » de l'ancienne enceinte fortifiée de Paris;

2° Pour aménager les îlots insalubres des départements de Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne, dans les localités ayant plus de 2.000 habitants (Titre IV, art. 22).

Procédure :

1er cas : La ville de Paris décide de prendre possession de terrains de la zone pour les aménager. Le préfet de la Seine est autorisé par la loi à signer un arrêté de réquisition collective des immeubles compris dans un périmètre précisé par un arrêté de situation annexé à l'arrêté. Celui-ci est publié dans les communes intéressées.

Dans le délai d'un mois, il est dressé par l'Administration un état descriptif et estimatif de chaque immeuble en présence des propriétaires convoqués. Les observations qu'ils ont pu présenter sont consignées sur l'état.

Sur le vu de cet état l'administration accorde aux propriétaires, locataires, occupants, une indemnité qui est soit définitive, si elle est

acceptée, soit provisionnelle, en cas de contestation et dont elle fixe le montant.

L'indemnité versée, les intéressés doivent quitter les lieux sous menace d'expulsion d'office.

L'arrêté préfectoral est alors transmis au président du Tribunal pour poursuivre la procédure d'expropriation selon les formes d'usage.

2e cas : Les îlots insalubres dans les départements de Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne,

Avis de l'insalubrité est donné au bureau d'hygiène de l'habitation.

Sur conclusions conformes, ce bureau le fait connaître au Préfet qui par arrêté sur un plan parcellaire des immeubles à exproprier invite le Conseil départemental de l'hygiène à étudier l'affaire.

La délibération faite, le Préfet la notifie à chaque intéressé qui ne peut effectuer que des travaux de petit entretien.

Le Préfet par un nouvel arrêté prononce la réquisition collective des lieux requis et la procédure tant administrative que judiciaire se poursuit comme dans le premier cas.

Sauf pour les immeubles classés.

La réquisition a ici pour but de faire connaître aux zoniers, qui n'ont pas toujours bonne réputation, ou aux autres habitants, l'obligation où ils se trouvent de se soumettre aux décisions prises. Les propriétaires ont un délai d'un mois au maximum pour assister à l'inventaire, indiquer les observations et percevoir comme leurs locataires une indemnité au moins provisionnelle, après quoi, sur simple injonction, ils sont tenus de vider les lieux. Cette réquisition modérée, insérée dans un plan à but social nous paraît parfaitement raisonnable. Les auteurs autant que les signataires étaient imbus du principe de l'autorité de l'Etat. Ils ne discutent pas. Ils ordonnent. Le texte lui-même donne une impression de dignité lointaine.

Les zoniers n'étaient pas contents. Désireux de les satisfaire, d'obtenir « des droits » pour eux, le Parti communiste a déposé un projet de texte abrogeant celui que nous étudions. Pour le moment ce nouveau projet dort toujours avec des centaines d'autres sur le bureau de l'Assemblée et le Préfet de la Seine peut user de son droit de réquisition si le Conseil Municipal décide l'acquisition des terrains en question.

Le contre-signataire juridique de cette loi, M. Barthélémy, Garde des sceaux, n'a pas utilisé le cadre fourni par la loi de 1938 qui lui permettait de requérir « pour les besoins du pays ». Il a préféré un texte autonome conservant toute sa valeur au moment de l'après guerre lors de la reconstruction.

CHAPITRE V

L'ORDONNANCE DU 11 OCTOBRE 1945

La guerre, les hostilités du moins, sont terminées. Bientôt la loi de 1938 imprécise dans ses limites et insuffisante ou trop envahissante dans le domaine civil, va cesser d'être applicable; or, il faut faire face à une terrible crise du logement due aux hostilités.

« D'un côté 400.000 immeubles détruits, 600.000 immeubles inhabitables, arrêt complet pendant cinq ans de tous travaux de construction et d'entretien. De l'autre, des réquisitions massives imposées par la conduite de la guerre et par le développement des services administratifs tant civils que militaires » indique l'exposé des motifs avec une parfaite netteté. La reconstruction sera longue. « Plus d'une génération » dit M. Ramadier, Président du Conseil dans un discours de mars 1947. D'où nécessité de mesures exceptionnelles pour pallier la crise du logement.

En dehors de toute mesure légale, le général Koenig avait dû installer dès l'automne 1944 un service de logement par réquisitions tant pour les civils que pour les militaires. Dans les régions sinistrées, on essayait de se baser sur la loi de 1938 mais les maires ne pouvaient réquisitionner que sur autorisation du Préfet d'où illégalités fréquentes.

Des services municipaux de logement seront créés par arrêté du Ministre de l'Intérieur pris à la demande des maires dans toutes les communes où les locaux d'habitation feront défaut.

Le département de la Seine disposera d'un service unique.

Le premier travail à effectuer est de dresser la liste des locaux inoccupés ou insuffisamment occupés que définissent les articles 2 à 4 du décret du 11-10-1945.

Aux termes du décret du 11 octobre 1945, articles 2 à 4 le local vacant est présumé ne plus être le domicile du détenteur. Ainsi :

a) sont vacants : les locaux dont le bail est expiré non prorogé, ceux dont le bail est résilié, ceux dont les occupants doivent vider les lieux.

b) sont inoccupés : les locaux inhabités depuis 6 mois,

— ceux occupés par intermittence.

— les résidences secondaires.

L'ordonnance elle-même nous dira à l'article 28 que toute personne vivant seule, célibataire, veuve ou divorcée sans enfants n'a droit, si elle est sinistrée, qu'à une pièce. Le décret d'application précisera que les locaux seront suffisamment occupés par plusieurs personnes quand celles-ci disposent de deux pièces pour la première d'entre elles et d'une pièce pour chacun des autres habitants vivant sous le même toit.

Des facilités sont accordées par la loi aux occupants propriétaires ou locataires de locaux qui accepteront de sous-louer, échanger ou céder les appartements qu'ils n'occupent pas complètement eux-mêmes.

Les agents du service des logements sont habilités à vérifier sur place les déclarations faites obligatoirement par les propriétaires ou locataires de locaux à usage d'habitation. Les encouragements prodigués par le gouvernement ont toujours eu peu de succès. Des mesures seront donc prises à l'encontre de ceux qui manquent d'empressement:

1°) une taxe fiscale sur toutes les pièces non occupées comme le législateur le désire.

2°) une contrainte allant jusqu'à la violation du domicile au sens classique du terme : le logement d'office par voie de réquisition préfectorale.

Le Préfet agit sur proposition du service municipal de logement et avis du maire. La prestation demandée l'est pour six mois seulement mais peut être renouvelée. La réquisition peut être décernée contre un particulier comme envers un hôtelier ou logeur. L'ordonnance ne décide rien que de raisonnable. Il n'y a pas urgence absolue, nécessité immédiate d'agir mais un intérêt social à fournir dans le plus bref délai un logement aux personnes qui n'en ont pas.

Le prestataire dispose d'un délai d'un mois à compter de l'avis qui lui est envoyé par l'administration municipale pour abandonner le logement ou pourvoir à l'occupation effective des lieux par sa famille ou les bénéficiaires du texte.

Avant de loger d'office, le Préfet est tenu de faire procéder à une tentative sérieuse d'accord préalable amiable de nature à donner toutes garanties au propriétaire évincé. En ce sens :

un arrêt rapporté au J. C. P. du 27-2-1947. Jurisprudence 34-41 C. E.

« S'agissant d'un local prétendument inoccupé, l'Administration doit.... ».

Le jugement a d'ailleurs une double base : la loi du 11-7-1938 l'ordonnance du 11-10-1945.

De graves problèmes vont se poser. Le Préfet loge d'office de nombreuses catégories de personnes :

— les agents diplomatiques et consulaires accrédités en France, pratiquement leur personnel. (L'ambassade des Etats-Unis occupe à Paris plus de trois cents personnes).

— les formations et services alliés (beaucoup sont dissous ou rembarqués, un an après la parution de l'ordonnance).

— les fonctionnaires français déplacés pour les besoins du service. Ils seront très nombreux.

— les engagés volontaires et les prisonniers étant pendant trois ans demeurés sous les armes ou en captivité.

— Les déportés politiques ;

— les sinistrés de guerre ;

— les étudiants, peu favorisés en pratique ;

— les jeunes mariés au terme d'un texte complémentaire la loi du 2 avril 1946 ;

— les pères de familles nombreuses.

Le problème sera difficile à résoudre. Les services municipaux feront preuve d'une bonne volonté limitée. Ainsi, l'on signalait à Paris en novembre 1946, 200.000 personnes ayant droit au logement d'office, 30.000 d'entre elles étaient susceptibles de recevoir satisfaction.

Dans la capitale tout au moins, le texte de l'ordonnance est largement interprété : le service municipal du logement, accorde souvent quatre pièces à la 1re personne et non 2, au moins s'il s'agit d'une famille. Surtout les huissiers et les commissaires de police, s'opposent à l'expulsion des locataires sans titres malgré les jugements rendus contre eux. Il est difficile de retourner une seconde fois en Conseil d'Etat pour obtenir une indemnité.

Le règlement se fera d'une manière particulière. L'Etat voudrait ne pas intervenir. Il a mis en présence un demandeur et un bailleur qui s'ignoraient. Son désir est qu'ils s'entendent sur le taux du loyer, que le bénéficiaire paie suivant l'usage des lieux, et que des réclamations ne soient pas faites. Si l'accord intervient, la réquisition peut être levée sur demande des intéressés.

Il est aussi des cas plus difficiles. Le bénéficiaire d'un logement d'office, ne paie pas. L'Etat est responsable. L'ordonnance pose un principe très simple : le Préfet paie à sa place, quitte à se retourner contre lui. Le règlement n'intervient qu'à la diligence du prestataire qui doit, dit l'article 27 « après sommation de payement adressée au bénéficiaire de l'attribution d'office par ministère d'huissier notifiée au moins huit jours et au plus quinze jours après chaque échéance non réglée et demeurée quinze jours sans effet, notifier dans les huit jours suivants au Préfet la défaillance du bénéficiaire ». Le coupable encourt :

a) la déchéance prononcé par le Préfet,

b) l'expulsion ordonnée par le Président du Tribunal civil.

c) une amende civile.

Les frais de dégâts et dommages résultant d'une occupation par voie de logement d'office, alors qu'aucun accord n'est intervenu sont également à la charge de l'Etat en cas de défaillance.

Cette nouvelle forme de réquisition doit prendre fin le 31 décembre 1948, (sauf reconduction). Nous en serions très heureux en raison.

de la conduite des agents chargés du logement. Les garanties les plus élémentaires données aux propriétaires sont violées par eux. Il semble que les auteurs du texte aient pensé que la procédure à suivre pour imposer cette nouvelle charge aux prestataires serait la même que celle utilisée selon la loi du 11 juillet 1938. Or celle-ci cesse de s'appliquer à compter du 1er mars 1947 (1). Un important décret du 16 février 1947 vient donner une base légale, ses rédacteurs au moins le désirent, à la procédure suivie pour les réquisitions ordonnées après cette date. Il précise également quelques points d'application. Le nouveau décret veut donner un fondement aux réquisitions ; malheureusement il semble entaché d'illégalité selon M. le professeur Fréjaville dans une étude insérée au J. C. P. 47-1. Doctrine 596. Il est pris en exécution nous est-il dit de l'article 3 de l'ordonnance du 11 octobre 1945. Celle-ci prévoit qu'un décret définira les locaux vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés. Le texte prévu est intervenu le même jour que l'ordonnance. Le nouveau décret du 16-2-1947 abroge le précédent mais s'occupe de questions très différentes sans que ses auteurs aient été habilités par le législateur.

. . . . . .

Il sera très important de connaître les réactions des tribunaux mais pour l'instant, nous devons le considérer seul.

§ 1. — L'Administration n'avait pas respecté en procédant à des réquisitions de logement la procédure prévue par la loi du 11-7-38. Les Tribunaux avaient vivement réagi.

Le Conseil d'Etat avait d'abord exigé une tentative sérieuse d'accord amiable (Conseil d'Etat 3 août-30 mai, 27 avril 1944. Lebon 1944, p. 171, 113, 85).

Il semble que dans un arrêt récent — De Montesquiou Fezensac inédit — sa jurisprudence ait évolué. Les Tribunaux judiciaires sont demeurés très fidèles aux règles posées en 1938. Ils avaient appliqué sans hésiter la théorie de la voie de fait et le juge des référés se reconnaissait compétent pour statuer (Par. J.C.P. 1947, I. 3441, Trib. Civil de Perpignan 5 nov. 1946, J.C.P. I. 3.306) Trib. civil de Caen 31 juillet 1946, J.C.P. 1946, II 3.223). Le Tribunal des Conflits par un arrêt du 17 février 1947 reconnaît leur compétence mais donne une définition exagérément étroite de la voie de fait ce qui réduit leur champ d'action. Les auteurs, MM. Esmein et Fréjaville en particulier, avaient protesté contre toutes ces violations de la loi sanctionnées par les Tribunaux. Bien que le dernier texte, le décret du 16 février 1947 soit d'une légalité au moins douteuse, il semble que les réquisitions d'office vont prendre provisoirement une grande extension. Sauf urgence, celles effectuées en vertu de la loi du 11-7-1938 ne pouvaient être exécutées d'office la loi ayant prévu des sanctions pénales à l'égard du prestataire coupable ainsi que l'établit dans de remarquables conclusions M. Cellier, commissaire du gouvernement.

(1) La loi du 24-2-1947 la maintient en vigueur jusqu'au 1er juillet 1947.

Sa conviction entraîne celle du Conseil d'Etat, 22 nov. 1946 arrêt Mathian J.C.P. 47, II. 3.377. Les Tribunaux judiciaires adoptaient ce point de vue.

Désormais les réquisitions d'office sont autorisées. Que vont faire les Tribunaux ? Nous souhaitons que le Tribunal des Conflits révise sa position et qu'il déclare illégales les mesures prises en l'absence d'une loi claire et bien rédigée sur la question. Le Parlement qui se réserve aux colonies la solution des problèmes posés par le statut des personnes et l'application des lois pénales pourrait faire de même dans la métropole.

Une solution à bref délai est très désirable car les agents de l'Administration auront à invoquer un texte valable tant qu'il n'a pas été annulé ou contesté. Ils ne pourront se voir poursuivis pour viol d'un domicile.

§ 2. — Une disposition prévue dans les articles 8 et 11 du décret du 16-2-1947 est contraire au Code civil. Elle prévoit en effet qu'une notification faite à un adversaire ou à son représentant est valable à l'égard de tous les autres, ce qui est erronné.

§ 3. — Des mesures fort raisonnables mais sans plus de fondement sont prévues lors de la prise en charge des lieux et lors de leur restitution.

L'article 8 du décret exige une notification préalable suivie de l'établissement (art. 9) d'un état des lieux et d'un inventaire dressé contradictoirement.

La procédure contentieuse est trop lourde : le prestataire a la possibilité de former un recours devant le maire, puis devant le préfet, enfin au Conseil d'Etat.

La réquisition peut être levée — si le bénéficiaire quitte les lieux p. ex. — mais alors, notification devra obligatoirement être faite au prestataire, ce qui n'était pas prévu par la loi de 1938.

Si le bénéficiaire est un indigne et veut se maintenir en place, le prestataire a désormais comme le Préfet qualité pour demander au Procureur de la République son expulsion, ce qu'il ne pouvait faire précédemment et qu'on lui accordera rarement.

II. — Modifications au premier décret :

Il y aura un renforcement, une extension plutôt du droit de réquisition dans certains cas. Ainsi :

1° — Un local sera considéré comme vacant dès le décès de celui qui l'occupait. C'est sans doute pour le soustraire au marché noir des logements. Mais comment les héritiers pourront-ils faire inventaire ? Le Code Civil (art. 795) et l'ordonnance elle-même (art. 13) leur laissaient trois mois.

2° — Le bénéficiaire d'une réquisition peut se faire autoriser en référé à transporter ailleurs les meubles trouvés dans le local requis

(s'ils vont au garde-meuble municipal, qui paiera les frais ?) cette mesure est utile car elle évite que la personne logée occupe deux logements ; un où elle était obligée de laisser ses meubles, un autre où elle logeait.

3° — Le décret prétend substituer au propriétaire d'un immeuble requis dont il n'assume pas la gestion, un administrateur habilité à faire exécuter tous travaux aux frais du détenteur légitime. Les abus sont susceptibles d'être graves et aisés. L'immeuble requis peut être en très mauvais état. L'intérêt du propriétaire comme celui de l'Etat est de le démolir et de reconstruire à neuf. Pourquoi imposer de lourdes réparations qui dépassent peut-être de beaucoup la valeur présente de l'immeuble. Il serait bon que le législateur limite les responsabilités du propriétaire.

Enfin ces deux dernières mesures sont illégales. Qu'ont-elles à voir avec la définition des locaux vacants, inoccupés ou insuffisamment occupés ? L'Assemblée nationale et le Conseil de la République doivent examiner la question qui ne ressort que d'eux : nous attendons leurs décisions.

Si bonnes, si sages que puissent être les mesures provisoirement envisagées, elles ne sont que des procédés d'attente. Ce sera long peut-être mais seule une reconstruction complète des biens détruits et l'édification de nouveaux immeubles permettront d'écarter de si épineux problèmes.

IIe PARTIE

TITRE I

Règlement des Réquisitions

Avant qu'ait été votée la loi du 3 juillet 1877, les prestataires en matière de réquisitions devaient s'adresser au service requérant, représenté en général par l'Intendance de l'Armée de terre, pour obtenir paiement sur présentation des pièces justificatives, tels les reçus de livraison donnés par l'autorité militaire.

Napoléon, ici encore, a l'initiative. Le décret du 15 décembre 1813 règle la distribution des reçus et le règlement des fournitures.

En 1815, où les réquisitions avaient été le fait exclusif des armées ennemies, ce fut aux préfectures de régler les prestataires dont les demandes étaient, selon toute apparence, appuyées par des attestations des maires. (Une commission départementale formée de six conseillers généraux nommés par le Préfet devait vérifier et liquider les réquisitions exercées et les marchés de fournitures passés.) L'incertitude régnait quant aux juridictions d'appel : Conseil d'Etat ou Tribunaux.

CHAPITRE PREMIER

Le règlement des réquisitions d'après la loi de 1877 et les textes subséquents

« Toutes les prestations donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur, sauf dans les cas spécialement déterminés par l'article 15 de la présente loi ». C'est sur ce texte qu'est fondé le droit à réparation de tous les prestataires en matière de réquisition. Les exceptions très menues, il est vrai, n'apparaissent qu'en matière de logement et cantonnement.

La puissance publique, soulignait déjà Laferrière, ne saurait être soumise aux règles du droit privé. Aucun contrat n'est intervenu entre elle et le Prestataire. Elle lui a simplement donné des ordres. Les dettes contractées seront donc payées :

— D'après les barêmes fixés par le ministre de la guerre.

— Selon les prix taxés, c'est-à-dire fixés par le gouvernement en période de crise.

— D'une manière générale par l'autorité militaire après avis d'une Commission mixte.

La loi de 1877 n'est pas très ambitieuse. Ses auteurs, a-t-on souvent dit, ne pensaient pas à une guerre mondiale. Ils songeaient certainement à un grand conflit européen mais retenaient pour y faire face les leçons de l'Empire plus que celles de la Révolution. Ils souhaitaient fournir à la troupe, dont l'armement demeurait simple, logement et cantonnement sans troubler les habitants. Les demandes de vivres et de matériaux nécessaires étaient relativement aisées à satisfaire. Point n'était question des réquisitions d'immeubles si ce n'est pour traiter les malades contagieux. Les blessés et malades étaient en principe remis aux soins des habitants si l'on manquait d'hôpitaux. Le règlement pouvait donc être très simplifié :

Le logement et le cantonnement requis feront l'objet d'un barème.

De même les réquisitions de chevaux et de moyens de transport.

Les prix des autres denrées ou produits essentiels à l'armée seront réglés d'après les tarifs établis dans chaque département par les Commissions mixtes.

Enfin, la réquisition sera opérée sauf urgence dans le cadre communal. Le maire ne peut-être que le meilleur défenseur de ses administrés, celui qui les connaît le mieux.

Il n'y aura ainsi dans la plupart des cas qu'un règlement par commune.

Section I — Cas Général — Règlement en l'absence de barème

§ 1. — LE ROLE DU MAIRE

A. — VUE D'ENSEMBLE

Les biens qui rentrent dans cette catégorie sont de beaucoup les plus nombreux : toutes les réquisitions de vivres pour les hommes et les animaux par exemple, celles d'outils, de matériaux... Elles sont souvent jointes aux réquisitions de logement et cantonnement et réglées avec elles. L'autorité militaire adresse une réquisition à la commune. Le Maire (son adjoint ou son suppléant suivant l'ordre du tableau), répartit comme nous l'avons indiqué les prestations entre les habitants, c'est à lui qu'est délivré, par l'autorité militaire, reçu des services et fournitures faites.

Au départ de la troupe, le maire dresse dans le plus bref délai l'état nominatif des auteurs de prestations fournies par les habitants en matière de logement et cantonnement. Il y joint, le cas échéant les procès-verbaux contresignés par l'autorité militaire et dressés pour dégâts et dommages causés aux habitants avec indication de la somme demandée et tous détails justificatifs. Si d'autres réquisitions —

du bétail ou du fourrage par exemple — ont été effectuées, le maire joint un nouvel état nominatif aux précédents contenant « l'indication de toutes les personnes qui ont fourni des prestations, avec la mention des quantités livrées, des prix réclamés par chacune d'elles et de la date des réquisitions » aux termes de l'article 25 de la loi du 3 juillet 1877. Les états sont adressés au Préfet qui les transmet à une Commission mixte. Jusqu'en 1938 ils porteront les noms d'Etats modèle A pour les réquisitions en toute propriété (ainsi les animaux, denrées, matières) et d'Etats modèle A *bis* pour les réquisitions d'usage ou de location.

Il en est de même si l'autorité militaire s'est adressée directement aux habitants — cas d'une troupe de passage dans un hameau — si elle a requis sans intermédiaire dans des cas particuliers : le gérant d'un entrepôt de douane, le chef de gare peuvent recevoir des ordres de réquisition. Les marchandises sont enlevées après établissement du procès-verbal.

Les prestataires doivent alors se tourner vers la mairie du lieu de réquisition, sauf les gérants d'entrepôts et les chefs de gare qui peuvent adresser directement leur demande au Préfet. Les marchandises stockées par une entreprise dans une succursale quelconque seront payées par le requérant à la diligence de la mairie du lieu et non de celle du siège social ou du principal établissement. S'il y a réquisition des produits emmagasinés en plusieurs communes bien qu'appartenant à une même société, nous aurons autant de liquidations que de réquisitions.

B — REQUISITIONS DIRECTES

Le prestataire saisi directement se substitue au maire au départ. C'est à lui que revient l'initiative de la demande. Il fournit les pièces utiles : l'ordre de réquisition, le reçu des prestations fournies, les procès-verbaux ou états estimatifs, le montant du prix demandé.

Le maire présume le réclamant propriétaire et sans autre demande de justifications, lui délivre un reçu des fournitures faites et des pièces présentées sans d'ailleurs que la forme en soit précisée. S'il s'agit d'une réquisition faite au profit de l'autorité maritime, le représentant local de la marine agit à la place du maire.

La mairie soit directement, soit sur la demande des intéressés établit les dossiers nécessaires. Comme il doit être tenu registre des ordres de réquisitions reçus et des prestations fournies, le maire a une vue d'ensemble sur l'importance et la valeur des fournitures. Il doit transmettre au préfet les états et pièces annexes non en facteur mais en juge. Son appréciation doit accompagner toute demande d'indemnité.

§ 2. — LE ROLE DE LA COMMISSION DEPARTEMENTALE

Les Préfets reçoivent des maires et gardiens d'entrepôts, les dossiers contenant les demandes d'indemnité et toutes les pièces annexes. Ils les adressent pour avis à la Commission départementale des réquisitions. Celle-ci instaurée par la loi du 3 juillet 1877 est de nature mixte civile et militaire avec prépondérance de l'élément civil qui forme alors les 2/3 de l'effectif. Le nombre des membres varie selon les départements de trois à quinze. Le R. A. P. du 3 août 1877 ne semble pas avoir envisagé de mode particulier de fonctionnement. L'accroissement du travail pendant la guerre de 1914 à 1918 amena une réorganisation fixée par le décret du 2 avril 1916 formant le nouvel article 47 du décret d'application.

Les Commisssions de plus de cinq membres pourront se former en sections de trois membres, deux civils, un militaire. L'emprise du gouvernement s'accroît.

Le ministre de la guerre (ou sur sa délégation le général commandant la région militaire) nommait déjà en 1877 les membres militaires de la Commission et les membres civils sur proposition du préfet. En 1916, « l'arrêté qui nomme les Commissions départementales désigne en même temps le président ou le secrétaire qui peuvent être choisis parmi les membres civils ou parmi les membres militaires ». (Art. 46 in fine). On prend même soin de compléter : « Les membres de la Commission sont répartis entre les sections par l'arrêté qui nomme la Commission. Le même arrêté nomme le président et le secrétaire de chaque section ».

M. le Professeur Mestre s'estime satisfait de cette solution dans le captivant précis qu'il a publié sur ce sujet avec MM. de Serdan et Ferronière. Une autorité s'interposerait entre l'Intendance et les demandeurs. Toute source d'arbitraire serait écartée. Nous hasardons quelque doute. Les Commissions jusqu'en 1938 au moins étaient formées de membres nommés par un ministre et en partie seulement sur désignation d'un préfet. Que quelques civils causent avec des militaires n'a pas grande importance, toutes les nominations émanant de la même autorité. Il n'est que de s'entendre et si des circulaires restrictives sont intervenues pour défendre les droits du Trésor, celui-ci sera très bien protégé aux dépens des prestataires. Rien n'empêche d'ailleurs de faire quelques exceptions auxquelles seront sensibles les honnêtes gens du département, les parlementaires ou les électeurs influents. Nous aurions préféré que les membres civils fussent élus et non nommés. Les Chambres de Commerce ou d'agriculture auraient pu désigner des représentants. Il semble d'ailleurs que le législateur ait pris cette direction à la veille de la seconde guerre mondiale.

Les sections se voient répartir le travail par le Président et elles décident au nom de la Commission. En raison du nombre réduit de leurs membres, ceux-ci doivent être présents tous trois pour délibérer valablement. Si l'un manque, le président de la Commission lui donne un suppléant civil ou militaire selon sa qualité.

La Commission (ou les sections) étudie les demandes, réclame des justifications et après expertise, s'il y a lieu, transmet son avis motivé à l'officier ou au service d'Intendance chargé de fixer le montant de l'indemnité. Aucun délai n'est imparti à la Commission pour décider. C'est une lacune grave, comblée en 1938 seulement. Aux termes du décret portant R. A. P. du 28 novembre 1938, le prestataire peut adresser une mise en demeure à l'autorité militaire si la Commission ne s'est pas prononcée trois mois après avoir reçu le dossier le concernant.

§ 3. — ROLE DE L'AUTORITE MILITAIRE

Si la commission peut avoir quelque loisir, il n'en est point de même de l'Intendance qui doit agir la bride sur le cou. « Dans les trois jours de la proposition de la commission, les décisions de l'autorité militaire sont adressées au maire et notifiées par lui à chacun des intéressés », art. 26 de la loi du 3 juillet 1877.

Les services chargés de décider par l'autorité militaire sont en 1877, le Commissariat de la Marine et l'Intendance de l'Armée de terre, puis les parcs régionaux d'artillerie, le jour où paraîtront les automobiles et plus tard, en 1928, l'Intendance de l'Armée de l'air pour les réquisitions d'avions, de moteurs et de tous appareils utiles à cette armée. Les réquisitions de logement, vivres, effets d'habillement, sont livrées à l'Intendance Air sur la demande qu'elle en fait à l'Intendance Guerre à qui sont délégués les crédits correspondants. Le bureau compétent décidera d'après tous les éléments dont il disposera mais il a très peu de temps. Il ne pourra guère que vérifier les prix de base adoptés ou les barèmes utilisés et se décidera bien souvent d'après l'avis de la commission. C'est une inconséquence, semble-t-il, que d'accorder trop de temps aux uns, trop peu aux autres, mieux vaudrait dire dans la loi que l'Intendance par exemple entérine le travail des commissions sauf au cas d'irrégularités manifestes.

Ce que la loi du 3 juillet 1877 ou son R.A.P. du 2 août suivant n'organisaient pas pour l'armée de terre ou pour l'armée de mer, l'était en partie pour des réquisitions de nature mixte.

Le ministre de la Marine fixait le nombre des membres des commissions de réquisition fixé à trois, cinq ou sept en 1877 et à sept partout en 1914 qui opéraient pour son compte dans les arrondissements et sous-arrondissements maritimes. Il déléguait au préfet maritime le soin de les nommer. S'il s'agissait d'estimer la valeur d'un navire ou d'une embarcation requis pour l'armée de terre, un fonctionnaire de l'Intendance complétait la commission. Il y avait ainsi établissement d'un lien entre un service liquidateur et la commission.

Si l'Intendance ou le commissariat jugent mal fondées les propositions de la commission, ils peuvent proposer une indemnité différente en consignant les motifs dans un rapport hiérarchique. Maintenant le dossier est transmis, l'avis de la commission donné, le prix offert fixé.

§ 4. — LA NOTIFICATION DE L'OFFRE

Elle est faite sous la forme d'une indication portée par l'autorité militaire sur l'état transmis par le maire à qui cette pièce est renvoyée. Les gérants des entrepôts, magasins généraux ou chefs de gare reçoivent directement l'indication des sommes allouées pour réquisition faite dans leurs locaux. Même communication est faite dans ce dernier cas aux ayants droit connus, nous l'avions indiqué. Le maire doit dans les vingt-quatre heures aviser les intéressés. La date de la notification par lui faite est inscrite sur l'état. Le prestataire a deux possibilités : il peut juger la somme insuffisante. Il ne lui suffit pas de refuser, il est tenu de donner des raisons valables de son refus signé et daté. Il doit indiquer la somme réclamée. Au reçu de sa lettre, l'Intendance ou le Commissariat saisissent immédiatement le juge du différend.

Il peut accepter et, alors, sa signature constitue un accord définitif. Il peut prétendre à paiement. Surtout, le prestataire peut se taire par méfiance du juge et de la procédure ou par indifférence en raison de la faiblesse de la somme accordée, mais alors l'Etat ne perd rien. Le créancier est présumé acceptant au bout d'un délai de deux semaines après la notification du maire.

§ 5. — LE MANDATEMENT

Le maire sous l'empire de la loi du 3 juillet 1877 retrouve ici son premier rôle. Deux semaines après la notification, il dresse un état modèle B de tous les prestataires qui ont accepté ou n'ont pas refusé. Il porte les mentions habituelles :

Nom des prestataires.

Nature des réquisitions, leur date.

Le montant de l'indemnité.

Cet état est établi par ministère, ce qui n'est pas difficile en 1877, deux seulement pouvant requérir à cette date. Il est aussi comme d'ailleurs l'état A, présenté par service administratif, ce qui est plus difficile. Chaque état doit alors correspondre à des dépenses payables sur un chapitre déterminé d'un même ministère. Les imprimés doivent mentionner les différents chapitres et la nature des dépenses imputables sur eux par les maires qui seraient sans cela dans un grand embarras.

L'état est transmis par l'intermédiaire du préfet au service qui a fixé le prix. Un mandat des sommes dues est établi en vue du paiement. S'il y avait refus et procédure contentieuse, le maire n'établirait son état qu'après le prononcé du jugement.

SECTION II. — LES PROCEDURES SPECIALES DE REGLEMENT

La plupart d'entre elles sont payées d'après le taux des barèmes.

§ 1. — *Le logement et le cantonnement.*

En principe, il n'est pas nécessaire de prendre l'avis de la commission compétente, l'indemnité due était préalablement fixée par l'autorité militaire, seule compétente d'après le décret du 2-8-1877, art. 23. Il est parfois des exceptions. Ainsi dans le cas des hôteliers. Ils n'ont droit d'après les textes, qui ne les distinguent pas des autres citoyens, qu'à l'indemnité courante. Chaque fois qu'ils ont prétendu faire règler les réquisitions au taux des locations les Tribunaux judiciaires et le Conseil d'Etat les déboutèrent. Cass. 17-1-1928, S 1928-1.173.

En pratique, les prestataires pouvaient à titre gracieux obtenir un relèvement du taux de l'indemnité. A cette fin, ils adressaient une demande spéciale indiquant les motifs de leur requête et le supplément qu'ils désiraient. Dans un hôtel, officiers et soldats bénéficient de « prestations hôtelières » (eau chaude et froide, chauffage, souvent téléphone) qu'ils n'ont pas chez de simples particuliers. Il en est de même pour des services importants, l'Etat-Major par exemple, qui s'installent dans un château lors d'une période de grandes manœuvres ou de mobilisation. Le maire joint ces demandes à l'état modèle 2 s'il y a eu logement) ou modèle 2 bis (s'il y a eu cantonnement) et transmet son dossier à la commission mixte par l'intermédiaire du préfet.

S'il n'y avait pas eu demande d'indemnité supplémentaire, que l'administration n'est jamais tenue d'accueillir car il s'agit d'un acte de bénévolence et non d'un droit (Cass. civ. 171-1-1928 précité), les états de logement et de cantonnement portant le nombre des prestataires, leur nom, la somme qui leur est due, sont visés par l'autorité militaire et adressés au service de l'Intendance dans le département.

S'il s'agit de troupes en campagne l'autorité militaire se substitue aux maires. Elle établit directement les états et les transmet à l'Intendance pour vérification et ordonnancement.

§ 2. — *Les chevaux, voitures et autres.*

Ils font l'objet — comme en 1934 les automobiles et les aéronefs — de barèmes ou tableaux dressés par le ministre compétent. Le prestataire n'y joue aucun rôle, sauf l'obligation où il se trouve de présenter le bien requis à la commission. Le problème est alors très simplifié. La procédure se réduit à l'établissement par la commission compétente d'un état des prestations effectuées et par exemple de l'indication des marques des voitures, de l'ancienneté, de la valeur.

L'Intendance les vérifie et ordonnance au plus tôt.

S'il y a réquisition pour plus de cinq jours en principe selon le décret du 2 août 1877 de chevaux ou de voitures attelées pour exécuter des transports, on n'utilise pas de barèmes ; une évaluation est faite au départ et une autre à l'arrivée par l'officier commandant le détachement.

SECTION III. — UTILISATION DES BAREMES. LEUR FORCE OBLIGATOIRE

Les barèmes sont dressés en vertu de textes impératifs, de même que les textes préparés par les commissions.

Si leur existence et leur rôle sont prévus par une loi, ils lient nécessairement le juge. Sinon, ils ne demeurent pour lui que des textes indicatifs.

A. — *Barèmes prévus par des textes impératifs.*

Ce sont ceux dont le ministre de la Guerre fixe le montant ainsi en application de l'art. 18 al. 2.

En matière de logement et de cantonnement (« Il (le R.A.P.) déterminera en outre le prix de la journée de logement ou de cantonnement pour les hommes ou les animaux et le prix de la journée de fumier »).

Les auteurs du R.A.P. s'exécuteront dans les art. 30 à 33 du décret en date du 2 août 1877.

Il en est de même pour les réquisitions de chevaux. « Les prix des animaux requis, dit l'art. 49 de la loi du 3 juillet 1877, modifié par décret du 20-7-1939, sont déterminés à l'avance et fixés d'après leur catégorie, leur âge et leur qualité ».

Les mêmes dispositions se retrouvent dans l'art. 12 de la loi du 18 juin 1934 stipulant que « les prix de base des véhicules automobiles requis... sont déterminés et fixés d'une manière absolue par arrêté du ministre de la Guerre d'après leur catégorie et leur ancienneté de fabrication ».

Une nombreuse jurisprudence attribue aux barèmes force légale et obligatoire : ils lient le juge. L'arrêt Erichsen parait indiquer que l'utilisation en est exceptionnelle. (Cas prévus par les lois précitées). Il ne peut laisser de bénéfices aux prestations à qui il est appliqué. Il ne doit pas non plus leur causer de pertes. C'est dans ce cadre que nous apparaissent les décisions des tribunaux.

1° Le barème a force obligatoire. C'est l'avis de nombreuses Cours d'apppel :

Cour de Grenoble, 22 juillet 1941 ; Cour de Montpellier, 24 mars 1941 et, enfin, c'est celui de la Chambre civile de la Cour de Cassa-

tion dans son arrêt du 13 mai 1942 (Etat français contre Schuchard, *Semaine juridique* 1942-II-1923). « Les limites du barème légalement établi s'imposent aux tribunaux comme aux commissions de réquisition », décide formellement la Cour suprême.

2° Les limites du barème s'imposent au juge : Il ne faut pas cependant que le mode de calcul utilisé par ces règlements cause des pertes aux propriétaires. La Cour de Cassation avait admis par des arrêts de sa Chambre civile du 18 mars 1919 et du 5 novembre 1919 qu'un supplément d'indemnité pouvait être accordé au prestataire justifiant d'une perte ainsi subie. La question a peu changé d'aspect et la Cour semble soucieuse des deniers de l'Etat depuis quelques années. Ce sont encore des arrêts de la Chambre civile qui interviendront. Un, reproduit au Sirey 1929-1-23, casse un jugement qui attribuait à un propriétaire la valeur de son cheval perdu calculée d'après tous éléments et non d'après le barème du ministre de la Guerre. Surtout l'arrêt Schuchard précité du 13 mai 1942 casse une décision du juge de paix de la Ferté-sous-Jouarre majorant l'indemnité de réquisition d'un cheval au delà du maximum fixé par le tarif, motifs pris « de ce que l'objet de la réquisition ressortissant à une espèce de biens spécialement réglementés par le décret-loi du 30 juillet 1939 pour laquelle un prix de série avait été préalablement fixé par M. le ministre de la Guerre en vertu de pouvoirs à lui conférés par la loi et que le juge ne pouvait allouer un supplément d'indemnité » et surtout, « que le juge ne peut accorder un relèvement que si la somme allouée ne dépasse pas le maximum de ce barème ». Le juge ne peut qu'appliquer l'arrêté du ministre, quitte à permettre une faible majoration quand il est prévu deux taux, maximum et minimum, le premier n'étant pas atteint.

Le vœu du législateur de 1877 avait été, nous semble-t-il, de multiplier les tarifs que les commissions départementales devaient établir. Ces tarifs même tenus à jour ne liaient pas le juge ; ils donnaient des bases de calcul à l'administration pour les réquisitions usuelles. Le procédé dut être abandonné. L'établissement hésitant d'abord en 1914, délibéré plus tard en 1938 et 1939, de la taxation et du blocage des prix dans l'Etat tout entier par le législateur, lie le juge et les commissions. Aux termes de l'art. 38 du décret du 28 novembre 1938 la réquisition d'objets ou produits taxés, contingentés avec prix de cession fixé par l'administration, ne peut donner lieu à une indemnité supérieure au prix taxé ou fixé.

B. — *Barèmes prévus par des textes n'ayant pas valeur légale.*

Nous avons cité les tarifs que la loi de 1877 voulait faire établir sans prévoir l'obligation de les utiliser.

Beaucoup plus récemment sont intervenus pour les réquisitions d'aéronefs des arrêtés basés sur l'Instruction 377-I-A-2/EMGA du 16 mars 1935. Dans ce texte l'Etat-Major général Air se réfère seulement d'une manière générale à la loi du 3 juillet 1877. Celle-ci eut pu

traiter des ballons non des avions qui n'existaient pas. Les taux fixés par le Ministre de l'Air ne sauraient lier le juge. Ils ressemblent aux tarifs établis par les commissions départementales.

Il en est de même pour les carburants et ingrédients ; jusqu'en 1942, tout au moins, la base légale n'existait pas. Il n'en demeure pas moins que la plupart des produits et services sont réglés par des barèmes qui lient le juge.

CHAPITRE II
LA BASE DU REGLEMENT DES REQUISITIONS

Le législateur entendait, au cours des études préparatoires et selon les termes mêmes des rapports, attribuer « une juste réparation » aux prestataires des réquisitions. C'est pourquoi l'article 2 de la loi votée en 1877 décide le paiement de la valeur des biens et services requis à ceux qui les ont fournis. Sans doute, la loi prévoit-elle l'utilisation de barèmes dans un certain nombre de cas. Elle désire même que les Commissions mixtes départementales s'occupent activement d'établir des tarifs pour les denrées et fournitures que l'on pourrait requérir dans leur département. La coordination est assurée par une Commission centrale des réquisitions chargée d'approuver et contrôler.

C'est d'ailleurs là un procédé malencontreux, car il n'y a rien de plus difficile à réaliser. La valeur moyenne des produits est difficile à connaître, elle varie, suivant les régions et surtout doit être sans cesse révisée pour n'être pas trop éloignée des cours ordinairement pratiqués. La loi de 1877 prévoit la consultation de négociants. Néanmoins, le procédé des tarifs dut être abandonné, en pratique tout au moins.

La guerre de 1914-1918 éclata sans que l'on eut rien précisé quant à la notion de valeur prise pour base de calcul des indemnités et quant aux moyens de suppléer à la tarification incomplète ou trop ancienne.

De graves difficultés vont alors surgir, inaperçues en 1877, en temps de paix. Sans doute eut-on pu se reporter aux exemples de la Révolution de 1789, mais ils étaient bien oubliés. En période de paix, les réquisitions sont très limitées, elles portent sur des denrées ou des devises dont les prix sont faciles à connaître. Les difficultés sont très atténuées. Dans une guerre comme a été conçue celle de 1914-1918, tous les producteurs, les hommes valides de vingt à cinquante ans sont appelés sous les drapeaux. Il y aura dès lors *pénurie de main-d'œuvre :* les travaux industriels seront faits par des femmes, des adolescents ou des vieillards; *pénurie de matières premières et de denrées* à la suite de l'invasion, nos plus riches régions sont occupées par l'ennemi et les denrées importées reviennent très cher;

pénurie de transports, les marins français sont en grand nombre appelés dans la marine de guerre.

Enfin, *pénurie accrue en tous points par l'accroissement de la consommation* en vivres et matériel de guerre nécessaires à l'armée. D'où hausse des prix généralisée et sans cesse croissante.

« La responsabilité pécuniaire de l'Administration n'est pas soumise aux mêmes règles que celles des particuliers », écrivait Laferrière. En matière de réquisition, elle use de son pouvoir de contrainte pour sauver l'Etat. Elle accomplit un acte de puissance publique par excellence. Elle doit un dédommagement aux particuliers sacrifiés pour la collectivité, mais cette indemnité n'a pas à être la contrepartie de la perte éprouvée surtout du fait des hostilités. Thiers est, ici, d'accord avec Laferrière : Il n'y a pas l'obligation juridique pour la collectivité, mais la solidarité impose l'idée d'une compensation aussi large que possible du dommage ressenti. L'indemnité représentative de la valeur des biens réquisitionnés ne serait donc pas nécessairement égale à la perte faite. Elle la compenserait dans la mesure du possible. Les règlements de réquisition sont opérés sur leurs bases.

§ 1er. — *Applications anciennes*

Les bases ont varié. Il semble que les représentants en mission se soient d'abord fondés sur la loi du maximum. Robespierre tombé, un décret du 19 brumaire an III apportait d'intéressantes précisions. Selon l'article 1er : « ... Le maximum du prix de chaque espèce de grains, paille, foin, fourrage sera fixé dans chaque district sur le prix commun de 1790, augmenté des 2/3 en sus. »

S'il existait plusieurs marchés, l'art. 4 décide que le maximum serait réglé sur le prix commun de tous les marchés de 1790, augmenté des 2/3. Ceux-ci sont une allocation supplémentaire, assez faible d'ailleurs, due en raison de la dévaluation croissante de la monnaie.

On obtint donc les meilleurs résultats : devant les protestations générales, le système fut supprimé. La loi du 4 nivôse an III qui l'abroge lui substitue une tout autre conception. Il n'est parlé que « d'achats par voie de préemption » et subsidiairement de réquisitions. De nos jours, cela revient tout à fait au même, le prestataire étant toujours privé du droit de discussion. Le prix de base utilisé est celui du commerce.

« Les matières, denrées ou marchandises seront payées au prix courant du chef-lieu de chaque district, à l'époque où elles seront délivrées, ce qui sera constaté par les mercuriales et registres publics. » La seconde solution était aux antipodes de la première. Disposition caractéristique d'une période heurtée, elle ne satisfait pas plus qu'aujourd'hui les intéressés. Si le Gouvernement fait des concessions, c'est la liberté que l'on réclame et il est plus vilipendé qu'auparavant.

La loi que Napoléon signa le 28 juin 1815 établissait un système proche de nos solutions en matière de ravitaillement : le prix courant sert de base pour le règlement de certains produits.

Le prix de base des transports et des autres produits sera réglé par le préfet, selon un tarif arrêté en Conseil de préfecture.

Ce texte, croyons-nous, n'eut pas d'applications, les nombreux auteurs que nous avons consultés étant muets sur la question.

Les réquisitions de 1870 ont été faites d'après les textes de la Révolution. On en adopte même les modalités de règlement. Les grains et farines requis sont payés d'après les prix moyens lors de la première quinzaine de septembre 1870, c'est-à-dire tout de suite avant le siège, selon le décret du 29 septembre-3 octobre 1870. C'est encore sur la base des prix moyens pratiqués lors de cette même période que l'on réglera les prestataires qui ont fourni coke et houille requis par le décret du 10-11 décembre 1870. Une concession est faite cependant : le charbon est rare et l'hiver rigoureux. On ajoutera donc aux prix de base indiqués 20 % pour compenser le sacrifice fait.

Ainsi, au seuil de la guerre de 1914-1918, avait-on le choix entre les systèmes permettant de fixer un prix de base pour les marchandises requises, aucun n'étant adopté par la loi, ainsi :

a) la thèse du cours commercial,

b) la thèse de la valeur moyenne,

c) la thèse de la détermination par acte unilatéral du Gouvernement.

§ 2. — *La théorie du cours commercial*

Il devenait urgent de se prononcer en 1914, alors que 75 Commissions fonctionnaient sans répit sur tout le territoire. Pour les aider, des jurisconsultes voulurent leur donner une base simple. La plus solide semblait être la théorie du cours commercial. Elle fut exposée par des auteurs considérables, comme Duguit, défendue âprement par le doyen Berthélémy. Pour ces savants, le problème n'existe pas. La question de la base de la valeur du règlement n'a jamais été posée par les rapporteurs du projet, ni par les rares députés qui émirent quelque opinion au cours de la brève discussion qui précéda le vote presque unanime de la loi.

Celle-ci, selon M. Berthélémy, ne s'oppose en aucune manière au dédommagement intégral des prestataires. S'ils n'étaient pas complètement remplis de leurs droits, pourquoi parler à leur égard d'un « juste dédommagement », comme le fait M. le baron Reille dans son rapport à la Chambre des Députés. Le colonel de Bastard, rapporteur du projet devant le Sénat, confirme cette opinion, puisqu'il n'hésite pas à assimiler la situation des biens meubles requis et celle

des immeubles expropriés. Les propriétaires de ces derniers sont soigneusement protégés par une loi qui prévoit l'estimation de leurs biens par un jury formé de propriétaires comme eux. Il est désirable que les victimes des réquisitions soient largement dédommagées. L'indemnité qui leur sera versée devra tenir compte des circonstances, de la hausse des prix, permettre un juste bénéfice. Si l'autorité militaire négligeait ces derniers points, elle commettrait une injustice, car les prix ont augmenté indépendamment de la volonté des commerçants et leur dénier tout bénéfice les conduit à se désintéresser de leur profession, à favoriser les trafiquants.

Une seule base paraît équitable pour régler les indemnités dues : la valeur des marchandises telle qu'elle est indiquée par les taux courants du commerce. L'Etat aura beaucoup moins de difficultés à se procurer ce qu'il désire et les réquisitions joueront avec bonheur contre les spéculateurs qui conservent leurs stocks en secret pour les écouler au moment propice.

Cette théorie apparemment séduisante fut adoptée par bien des Cours et des Tribunaux : « attendu que c'est le seul cours du jour qui est le critérium de la valeur... et peut seul déterminer l'indemnité » dit crûment la Cour de Nancy dans son arrêt du 9-11-1916. Gaz. du Palais 19-11-1916. Les tribunaux civils l'avaient très tôt précédée en cette voie.

« Attendu que le résultat de l'offre et de la demande constitue le cours de la marchandise ; attendu que le cours normal, régulier au jour de la réquisition doit être considéré comme le critérium de base pour le tribunal ». (Trib. civ. Bar-sur-Aube 21-1-1916, D. P. 1916-2-137).

Le Tribunal civil de Quimper rendit un arrêt de forme plus brutale en ce même sens.

« Attendu qu'il n'y a donc pas lieu de s'arrêter ni au prix fixé par une Commission, ni au prix payé par le demandeur, mais qu'il importe seulement de savoir quelle était la valeur du cours de l'alcool au moment où l'Intendance s'est rendue acquéreur par la réquisition ; que c'est le montant de cette valeur qui doit constituer l'indemnité (Quimper 1er février 1916, D. P. 1916-2-137) ». Or, il est difficile de soutenir ce point de vue : les cours montant en flèche, l'Etat se ruine à acquérir les inombrables produits dont il a besoin. Il ne peut attendre pour remplir les magasins de l'Intendance et les manufactures d'armes. L'Etat se soumet donc aux volontés des commerçants ou des industriels en se présentant comme acheteur ordinaire. Il est dupe, ne discutant pas. La réquisition avait pour but de l'affranchir de cette oppression. Surtout les biens requis, des biens meubles essentiellement, ne peuvent être comparés à des immeubles expropriés. Devant le Sénat, M. de Bastard disait simplement « une sorte d'expropriation ». Il utilisait une image, sans énoncer de doctrine juridique.

Des immeubles sont expropriés, en temps de paix surtout, dans des buts réfléchis, les réquisitions ont lieu en temps de guerre, à une époque où l'on peut discuter, où est en jeu le salut de la nation, alors que l'on sacrifie avec aisance la vie et la santé des hommes. Ne pourrait-on pas demander aux prestataires de faire quelques sacrifices sur leur revenus ? Quelques jugements expriment clairement ces idées : « Attendu que si la réquisition et l'expropriation ont entre elles des caractères communs en ce sens que l'exproprié et le prestataire se voient dépouillés malgré eux du bien qui leur appartenait, il y a entre elles, une différence capitale qui tient à ce que l'une s'exerce dans le temps de paix où l'on n'envisage que des questions de simple utilité publique, tandis que l'autre s'exerce en temps de guerre dans un moment où domine avant tout l'idée de salut public ». Trib. civ. de la Seine 26 juin 1926.

La Cour de Caen sera plus nette au point de vue fiscal. Elle dépassera la loi de 1877. « Attendu que ces règles édictées dans l'intérêt des finances publiques dont la sauvegarde présente pour la défense nationale une importance particulière sont d'ordre public ». (Caen 18-2-1916, D. P. 1916-2-137).

Très bien établie, issue d'idées libérales, la thèse de M. Barthélémy, fondant le prix de base des réquisitions sur le prix commercial pratiqué lors de la demande, rencontrait quelque opposition même dans la jurisprudence qui lui était en général très favorable au début de la guerre. Elle ne tenait malheureusement pas compte de la situation créée par une guerre moderne qui était la première guerre mondiale.

§ 3. — *La valeur de remplacement base du règlement*

M. Berthélémy disait déjà : Si l'on réquisitionne des marchandises valant vingt mille francs lors des hostilités et trente mille quelques mois plus tard par suite de la guerre, on ne peut sans injustice les payer au premiers cours. — Le commerçant cèderait son bénéfice à l'Etat — ni à un cours inférieur à trente mille francs, car le vendeur ne pourra renouveler son stock et sera constitué en perte.

D'autres auteurs ont insisté sur ce point. Le particulier ou le commerçant dont les biens sont requis doivent recevoir une indemnité égale à leur valeur de remplacement. Le Conseil d'Etat fut saisi d'un litige présentant quelque analogie avec celle-ci. Il avait répondu dans son important arrêt « gaz de Bordeaux » en imposant le partage des sacrifices : Toutes les compagnies concessionnaires remplissent un service public. Si leur stock de charbon par exemple a disparu par suite d'une réquisition ou du fait même de son utilisation, elles doivent en constituer un nouveau même à un prix plus élevé sans pouvoir prétendre à la résiliation de la concession ou à l'augmentation des tarifs pendant la guerre. Les collectivités concessionnaires doivent allouer une indemnité compensatrice pour aider l'entreprise à équilibrer son budget, étant donné que la Société renonçait à tous bénéfices.

Les Tribunaux judiciaires ont été moins nuancés :

« Attendu dit le Tribunal Civil de Nîmes, le 2 juillet 1916 que le prestataire ne recevrait pas l'équivalent exact de ce qu'il perd s'il lui était attribué seulement à titre d'indemnité la somme nécessaire pour acheter sur le marché au cours de la date de réquisition une quantité de marchandises égale à celle réquisitionnée et si on n'y ajoutait pas le supplément de valeur représenté par la dépense qu'il devrait nécessairement supporter pour remettre dans son patrimoine, à l'état où elle a été frappée par la réquisition, une quantité équivalente de marchandise ».

Id. Trib. Civ. d'Auxerre, 24-11-1915, D. P. 1916-2-137.

Or la loi de 1877 prévoyait que seuls ne pouvaient être requis les vivres destinés à la consommation d'une famille pendant une durée très brève — trois jours — ou des animaux — huit ou quinze jours. En fait, les réquisitions ne portent que sur les biens destinés à la vente.

Si les prestataires sont commerçants, ils se livrent à des opérations distinctes d'achat et de vente que notre théorie lie un peu rapidement. L'Etat ferait tous les frais de la hausse et même au delà. Comment les Tribunaux judiciaires apprécieraient-ils la valeur de remplacement alors que celle-ci peut n'être connue que dans un délai éloigné, plusieurs semaines ou plusieurs mois s'il s'agit d'importations ?

§ 4. — *Le prix de revient, base de règlement des réquisitions*

L'austère doctrine que M. Olivier-Martin exposa dans une note au Sirey 1916-2-49 repose sur des idées plus adaptées aux circonstances de guerre que les précédentes et aussi à une vue plus exacte de la situation. La valeur d'une chose est essentiellement constituée par son prix de revient. Il est donc juste de ne rembourser que les frais engagés pour la produire. Tel était d'ailleurs le système admis par la loi du 3 juillet 1877 pour l'achat de certains produits — les carburants et matières grasses nécessaires aux compagnies de chemins de fer.

Cette thèse très favorable aux intérêts de l'Intendance, représentant ici le Trésor public, ne l'est guère pour les particuliers qui seront souvent lésés par suite de la hausse des prix. M. Olivier-Martin le reconnaît et rappelle que dans un conflit où seule compte la vie de la nation, où tant d'hommes meurent pour la défendre, il est juste d'imposer aux prestataires la réduction, voire la suppression de leurs bénéfices.

Adoptée par la Cour d'Agen (arrêt du 31-7-1916, D. P. 1916-2-177, note de M. Claro), cette conception le fut par divers tribunaux. Un arrêt du Tribunal Civil de Limoges du 10 mars 1916 est particulièrement net.

« Attendu que c'est remplir le vœu du législateur qui s'est préoccupé de sauvegarder dans la mesure du possible les intérêts du trésor public que de baser l'indemnité sur la valeur qu'avait la chose au moment où elle est entrée dans le patrimoine du prestataire, c'est-à-dire sur le prix de revient augmenté le cas échéant d'une juste quote-part des frais généraux.

Attendu sans doute que si le prestataire veut se remplacer, il peut être amené à payer un prix plus élevé et à réaliser par une revente un bénéfice moindre que celui sur lequel il comptait mais que dans les conditions exceptionnelles où elle se produit, la réquisition comporte *une part de sacrifice...* ».

Les critiques se sont acharnées contre cette théorie qui osait faire intervenir des considérations morales dans des affaires d'argent. Surtout, elle se révéla peu pratique et dut être abandonnée. « Attendu que s'il est toujours facile de déterminer la valeur exacte d'une marchandise manufacturée ou d'une denrée entrée dans le commerce en examinant la facture du fournisseur et les livres de commerce du détenteur, il n'en est plus de même lorsqu'il s'agit de récoltes non encore sorties des caves ou des greniers du producteur »... (Trib. de paix St-Maximin (Var), 7 janvier 1916).

Enfin le prix de revient peut dépendre de l'habileté du producteur qui serait très mal récompensé, etc...

Les idées de M. Olivier-Martin n'ont pas été négligées cependant. La Cour de Cassation et la loi du 11-7-1938 leur feront une petite place même sans les nommer.

§ 5. — *La valeur moyenne, base de tout règlement*

Elle est proposée par MM. Lafon et Bonnecase, mais il est difficile de définir ce que l'on entend par valeur moyenne ou normale. Les auteurs adoptent celle de l'économiste anglais Marchall : « La valeur normale ou naturelle est la valeur que les forces économiques tendent à créer à la longue. C'est la valeur moyenne qu'amènerait le libre jeu des forces économiques si les conditions générales de la vie demeuraient stationnaires pendant un temps assez long pour produire leurs effets ». C'est parler trop vite et négliger le sujet. Les conditions générales de la vie ne demeurent jamais stationnaires mais ne font qu'évoluer. La valeur normale nous apparaît comme un but vers lequel on tend sans l'atteindre jamais. Dans une longue période de calme, l'élément dominant serait *le coût de production.* Dans une période brève, *l'importance de la demande.* Celle-ci doit permettre au prestataire de rentrer dans ses débours et aussi de réaliser un minimum de profit sans lequel il se tournerait vers d'autres activités. En temps de guerre, le système des moyennes ne peut jouer car les prix des denrées s'élèvent rapidement. Pour pallier ce danger, les tribu-

naux tiennent compte des prix moyens pratiqués en temps de paix pendant un certain nombre d'années. Ils s'appuieront sur les moyennes obtenues pour donner une base aux règlements effectués par l'Intendance ou les services du Ravitaillement. Prévu depuis longtemps par la loi allemande, le système des moyennes est vite déformé en cas de guerre. Il peut servir au début des hostilités pour établir une taxation, mais celle-ci sera modifiée par la suite selon la politique générale que l'on veut suivre et les moyens dont on dispose sans se référer aux moyennes.

Elles peuvent constituer une base de départ, point très important, car bien vite les denrées seront taxées d'après elles en nombre de plus en plus grand.

Les fixations de prix par décret sont sanctionnées par les tribunaux qui les approuvent :

« attendu... que les tarifs ont été arrêtés par le ministre de la guerre après avis du directeur des services agricoles de chaque département, par conséquent de la personne la mieux qualifiée dans chaque département pour en évaluer les produits (agricoles) à leur juste valeur en tenant compte de toutes les circonstances locales ». Cour de Pau 13-12-1916, 2-188.

— Dans le même sens : Req. 22-12-1919.

Les tribunaux français ont peu utilisé la théorie de la valeur normale que les auteurs n'ont guère défendue. Par exception, le tribunal civil de Mamers 12-7-1915 donne un exemple typique :

« Attendu... qu'il ressort des statistiques produites que pour une période de quinze ans, on trouve que le prix moyen du quintal de blé en France pour le mois de janvier époque de la réquisition, a varié de 18 fr. 95 en 1900 à 22 fr. 65 en 1907 et de 24 à 26 fr. en 1914 ; que sur la place du Mans le prix moyen du quintal de blé qui était de 23 fr. 90 en 1907, s'est tenu aux environs de 26 fr. en 1912, 1913, 1914, que ces prix moyens comportent nécessairement un bénéfice pour les résultats vendeurs ; que par suite le prix de revient est donc inférieur à la moyenne et par conséquent au tarif de 27 fr... ».

Ce jugement très intéressant demeure une assez rare application du système préconisé en France. Les prix taxés servent le plus souvent de base aux divers règlements et c'est à cette fin que la Cour de Cassation rappelle qu'ils s'imposent à tous.

M. Larnaude, dans un article de « La loi » du 15 février 1917, indique les diverses théories proposées, note que le système des moyennes plusieurs fois pratiqué en France sous la Révolution, en 1870... ne s'est jamais imposé. Il conclut en soulignant le caractère original du droit de réquisition, insiste sur le côté moral : nous sommes en guerre ». Le problème restait entier pour l'Intendance : « Comment opérer un règlement des réquisitions et sur quelles bases ? » La Cour de Cassation allait se prononcer.

§ 6. — *L'arrêt Erichsen du 6 mars 1917*

Des tendances restrictives se font jour à mesure que la guerre dure. Les Tribunaux regardent de plus près les souffrances des uns déjà soulignées par M. Olivier Martin et les âpres appétits des autres. La Cour de Toulouse dans un arrêt du 16-7-1947, D. P. 1917-2-89 rappelle que les réquisitions constituant des actes de puissance publique qui imposent aux prestataires de véritables contributions et supposent une part de sacrifice dans l'intérêt de la Défense nationale, la règle qui doit dominer la matière est celle de la juste répartition des charges entre tous les citoyens. Bien que postérieur de quelques mois à l'arrêt Erichsen dont il est une application, cet arrêt nous montre très bien l'esprit dominant de l'époque.

Il n'était plus possible de parler de cours commerciaux, ceux pratiqués résultant presque exclusivement de l'état de guerre et de la spéculation et un arrêt de la Cour d'Agen du 31-7-1916 au D. P. 1946-2-186 semble utiliser la notion de prix de revient. C'est peu après que la Chambre Civile se prononce.

Des réquisitions de sucre ont été faites à Nantes sur les stocks de la Société Erichsen et Rothe. Celle-ci refuse l'indemnité proposée, alléguant une hausse récente sur le marché des sucres. Le Tribunal de Nantes saisi nomme trois experts à l'effet « d'établir le prix réel de la marchandise au moment de la réquisition, sans tenir compte du bénéfice éventuel que les détenteurs pouvaient espérer réaliser. »

Les juges de Nantes semblaient se rapprocher de la thèse soutenue par M. Olivier Martin, c'est sur le prix de revient seul que doit être basée l'indemnité lors du règlement. Sur appel, de la Société, la Cour de Rennes casse ce jugement et donne mission aux experts de déterminer la valeur des sucres réquisitionnés « sur la base du prix courant des sucres ». Le ministre de la guerre forme un pourvoi en cassation.

Deux chefs sont invoqués : 1° fausse application de l'article 2 de la loi du 3 juillet 1877 en faisant du prix courant la base légale de l'indemnité.

2° Violation de la loi du 3-7-1877 en disant que la valeur des sucres doit être nécessairement égale au cour commercial.

L'arrêt rendu le 3 mars est très explicite et clairement motivé. Nous retenons sur le point qui nous intéresse : quelle valeur servira de base à la marchandise réquisitionnée.

... « Attendu qu'aux termes de l'article 2 de la loi précitée et sous la seule réserve des exceptions limitativement déterminées par l'article 15, toutes les prestations fournies à l'armée donnent droit à des indemnités représentatives de leur valeur ; que d'une part, cette valeur doit être appréciée au jour de la réquisition et que d'autre part l'indemnité corrélative en tenant compte uniquement de la perte que la dépossession de sa chose impose au prestataire et abstraction faite

du gain qu'aurait pu lui procurer la hausse des prix faussés soit par la spéculation ou l'accaparement, soit par toutes autres circonstances imputables à l'état de guerre et notamment par l'exercice même du droit de réquisition »... S. 1917-1-9.

La loi n'a fixé aucun mode d'évaluation des indemnités. Il appartient donc aux tribunaux d'en déterminer le montant à l'aide de tous les éléments de preuve qui permettent d'établir la valeur de base. Les Tribunaux reçoivent ainsi les plus larges pouvoirs. Ils feront appliquer la loi. Cet arrêt important a fixé la jurisprudence de la Cour de Cassation (cf. Req. 25-6-1918, Civ. 5 novembre 1919, Civ. 4 avril 1925). Il a même inspiré le législateur de 1938 mais, nous l'avons souligné, par suite de l'inflation rapide le prestataire reste la victime de toute réquisition, la valeur de son indemnité allant en s'amenuisant. Quelques idées sont ici fondamentales et se dégagent nettement des attendus de la Cour de Cassation :

a) La réquisition provient d'une décision de la puissance publique. C'est une charge imposée dans des circonstances extraordinaires.

b) L'indemnité allouée ne doit tenir compte que de la perte éprouvée par le propriétaire des biens requis et non du bénéfice éventuel et incertain qu'il aurait pu en tirer. C'est la condamnation formelle de la théorie des moyennes, de la théorie de la valeur de remplacement et surtout la faillite éclatante de la théorie du cours commercial dont le principal défenseur, M. Berthélémy, annota avec fureur l'arrêt publié.

La position de l'Intendance se trouvait très renforcée et sans être adoptée dans ses modalités d'application, la thèse de M. Olivier-Martin basée sur les sacrifices que la guerre impose à chacun de nous paraît l'emporter.

Il reste à délimiter la date de la réquisition. Les auteurs la fixaient d'une manière générale au jour où elle est réalisée et non pas signifiée. La jurisprudence Cf. Toulouse 16-7-1917, adopte cette juste manière de voir : la signification est un avis qui peut précéder de longue date la prise de possession.

La loi du 11 juillet 1938, art. 23, al. 1, consacre expressément toute cette jurisprudence, utilisant même les termes de l'arrêt Erichsen : « Les indemnités dues à la suite de réquisition sont calculées en tenant compte de la perte effective que la dépossession définitive ou temporaire impose au prestataire au jour de la réquisition, abstraction faite du gain qu'aurait pu lui procurer la libre disposition de cette chose et la hausse des prix faussés par la spéculation, l'accaparement ou par toutes autres circonstances imputables à l'état de guerre ou de tension extérieure.

« Le montant de l'indemnité est déterminé d'après tous éléments. »

Le décret du 28 novembre 1938 semble opérer un léger recul, art.

37. « Les indemnités à allouer pour réquisition de biens ne doivent comprendre aucun bénéfice au profit du prestataire, mais doivent tenir compte seulement de la perte effective imposée au jour de la réquisition ». Or, à cette date, les prix pouvaient avoir été modifiés sinon par la spéculation du moins par les événements de guerre. Les accepter tels, comme base de règlement, n'imposait aucun sacrifice. Heureusement pour l'Etat, le règlement n'est jamais immédiat. Les prix peuvent s'élever mais la valeur réelle de l'indemnité en monnaie de paiement, avilie par l'inflation, ne représentera qu'un dédommagement médiocre.

CHAPITRE III

LE PAIEMENT

Tel qu'il était prévu par la loi du 3 juillet 1877 et les textes en découlant, il demeurait soumis à une procédure assez simple.

§ I. — *Les comptables chargés du paiement.*

Ce seront aux termes de l'art. 53 du décret du 2 août 1877 les receveurs municipaux au nom de qui était mandatée, dans un délai qui ne peut dépasser dix jours, la somme globale due aux habitants de la commune envisagée par les fonctionnaires de l'Intendance. Etaient joints des états nominatifs d'émargement (art. 103 du R.A.P. du 2-8-1877).

Là où les comptables faisaient défaut, les fonctionnaires du Trésor — les percepteurs — les remplaçaient. Jusqu'en 1911, ce système fonctionna parfaitement. La réquisition était effectuée sauf de rares exceptions sur la base communale et chaque prestataire n'avait que de faibles indemnités à percevoir. Celles-ci étaient d'ailleurs mentionnées dans des états collectifs — modèle A et B. Il était normal que le paiement s'effectuât sous une forme analogue.

Le règlement des sommes dues d'après les barèmes pour logement et cantonnement par exemple était fait dans les mêmes conditions.

Depuis 1911, il en allait être autrement. Les propriétaires d'usines ou les concessionnaires de mines de houille étaient requis sans l'intermédiaire du maire. Le règlement est opéré en la même forme. « L'indemnité est ordonnancée par l'autorité militaire. En temps de guerre, le paiement peut être fait en bons du Trésor portant intérêt à 5 % du jour de la livraison », art. 134 rédaction du R.A.P. du 2 août 1877 modifié le 2 août 1914.

Ce paiement n'intervient qu'après réception des produits requis par une commission mixte spéciale qui fait connaître au ministre son avis en même temps que la demande du prestataire. Le ministre statue dans les trois jours et notifie directement à l'exploitant l'indemnité qui lui est allouée. Si dans le délai habituel de quinze jours l'entrepreneur n'a pas fait connaître son refus motivé, le règlement sera

effectué comme il vient d'être dit. Le comptable payeur, nous semble-t-il, sera un agent du Trésor plutôt qu'un employé municipal.

En 1934, la procédure ne change pas encore : tous les mandats représentatifs du prix des automobiles réquisitionnées doivent être payés à la caisse du Receveur des Finances le plus proche (art. 14 de la loi du 18-6-1934).

En principe, le comptable chargé du paiement est celui du lieu de réquisition sauf en matière de transports (chevaux et voitures, automobiles) ou l'agent chargé du versement des denrées, est en principe celui de la résidence du prestataire.

§ 2. — *Bénéficiaires du paiement.*

En principe la personne qui a affectué les livraisons est seule habilitée à recevoir paiement. Notons toutefois :

1° Si la réquisition est faite dans un entrepôt ou magasin, ce sont les ayants droit connus (propriétaire, porteurs de warrants) et non pas évidemment les gardiens d'entrepôts ou de magasins qui percevront les indemnités.

2° Si l'objet requis a fait l'objet d'une mise en gage, que le paiement de l'indemnité a fait l'objet d'une opposition régulière, le comptable public doit se conformer aux règles légales.

§ 3. — *Justifications à fournir.*

Le comptable public doit s'assurer que le créancier qui se présente pour être rempli de ses droits est bien celui qui sur le vu d'un ordre de réquisition a fourni les prestations demandées.

Il s'en assurera par présomption, par la demande de papiers d'identité.

Il vérifiera également les reçus qui lui seront présentés.

Les propriétaires de chevaux et voitures attelées, d'automobiles, reçoivent lors de la réquisition un bulletin contre lequel est effectué le paiement.

Dans les autres cas, le prestataire dispose du reçu que le maire est tenu de lui remettre en échange des pièces formant son dossier de demande d'indemnité.

Ce n'est pas, dit M. Mestre, un titre de créance. Sans aucun doute, le papier fourni n'établit qu'une présomption confirmée par l'inscription du nom du demandeur sur l'état à émarger. Si le paiement est effectué par l'intermédiaire d'un comptable du Trésor, le prestataire reçoit, peu après l'ordonnancement, un bon de caisse. La présentation de celui-ci acquitté provoquera son paiement.

Si l'agent chargé du paiement est un receveur municipal, il adresse un avis au créancier. Le paiement est fait sur présentation de ce papier et après émargement.

§ 4. — *Modalités de paiement.*

La loi du 3 juillet 1877 article 27 édicte que le mandat est en principe payé comptant, cependant le paiement peut être fait en bons du Trésor. Ceux-ci ne sont pas remis aux intéressés. Le montant en numéraire leur est versé à l'échéance du bon. Aussitôt après le paiement du mandat ou l'échéance du bon, le maire est tenu de mandater et le receveur municipal est tenu de verser à chaque indemnitaire la somme qui lui revient (art. 28).

Honnêteté, rapidité, sont les qualités d'un siècle « d'affaires », nous devrions nous en souvenir.

CHAPITRE IV

LE REGLEMENT DES REQUISITIONS D'APRES LA LOI DU 11 JUILLET 1938

Ce texte important complète et étend le domaine des réquisitions. Il autorise tous les ministres à les utiliser et doit envisager de nouvelles procédures permettant de régler des réquisitions. Les textes d'application nous indiquent des modalités nouvelles utilisées en ce domaine.

SECTION I. — *LA PROCEDURE DE REGLEMENT*

§ 1. — *Procédure générale.*

Le maire n'est plus l'intermédiaire obligé qu'il était depuis 1877 pour la réception et l'exécution des ordres de réquisition. Ceux-ci sont envoyés plutôt directement aux intéressés. Il reste cependant chargé dans la plupart des cas de constituer et de transmettre les dossiers de demande en indemnité présentés par les intéressés.

Il n'y a donc guère de changement sur ce point, disent MM. Mestre, de Sergant et Ferronière. Une circulaire du 24 août 1939 est nette à ce sujet : le règlement des sommes dues aux entreprises industrielles se fait par l'intermédiaire des maires.

Le déroulement de procédures importantes paraît mettre en présence directement les prestataires et les services requérants : le règlement de certaines réquisitions d'entreprises industrielles et commerciales (ce qui avait déjà lieu depuis 1911), le règlement des produits requis par les services du Ravitaillement, enfin le règlement des loyers non payés par les bénéficiaires logés en vertu de l'ordonnance du 11 octobre 1945.

Le maire recueille les pièces habituelles : ordres de réquisition, reçus de livraison, les joint aux états portant le nom des prestataires, la nature de la réquisition, le prix demandé, qu'il dresse par ministère et services administratifs, ce qui sera très compliqué pour lui. Comment saura-t-il faire des imputations correctes ? Ce travail risque

d'être très fastidieux même à l'aide du Bottin administratif et de la loi budgétaire.

Par la voie hiérarchique, il transmet les dossiers à la commission mixte ou aux diverses commissions spéciales selon l'usage. Le travail de celles-ci sera considérable en raison de la multitude et de l'importance des réquisitions. Il faudra procéder à des expertises nombreuses. Les entreprises et particuliers prestataires risquent fort d'attendre longtemps leur paiement. Certains l'attendaient encore en mars 1947 comme en font foi les protestations adressées aux autorités requérantes.

Pour faciliter la trésorerie des sociétés réquisitionnées, une simple circulaire ministérielle du 24 avril 1939 prend une mesure radicale. Le Préfet adresse automatiquement les dossiers non aux commissions mais aux services ordonnateurs qui, sans aucune demande spéciale, procèdent à une rapide évaluation et liquident un acompte égal aux 4/5 de la valeur au profit du prestataire. Celui-ci doit simplement présenter une facture en quatre exemplaires en forme commerciale pour chaque reçu de réquisition.

Cette circulaire — irrégulière, car un texte législatif ou un décret-loi peuvent seuls engager les finances de l'Etat — était fort opportune. A l'origine, son application était restreinte aux entreprises dont les stocks, matières premières ou produits fabriqués étaient réquisitionnés. On l'a étendue par la suite aux établissements industriels réquisitionnés.

Cet acompte liquidé, le dossier est transmis par le Préfet aux commissions mixtes départementales. Désormais, l'élément civil (pourtant nommé), n'a plus la majorité. Il est simplement à égalité avec les fonctionnaires. Les sections comporteront quatre membres au lieu de trois. Chacune des administrations intéressées doit être représentée, précise l'instruction du 8 novembre 1939. Le Préfet désigne les membres éventuels après accord avec les directeurs départementaux. Les membres civils sont eux aussi nommés par le Préfet, mais ils sont choisis sur des listes présentées par les groupements économiques, commerciaux ou agricoles intéressés au règlement des réquisitions.

Il y a transformation complète à cet égard. La loi du 3 juillet 1877 prévoyait une unique commission mixte départementale pour le règlement des réquisitions. Les civils représentaient les deux tiers des membres tous nommés par le ministre.

En 1911, il est prévu que les réquisitions d'exploitations industrielles ou commerciales feraient l'objet d'évaluations présentées par des commissions spéciales, nationales ou régionales. En 1938-1939 l'évolution continue. Elle se marque :

1° Par une déconcentration : c'est le Préfet qui nomme et non le ministre.

2° Par une spécialisation accrue des commissions chargées du règlement. Ce fait correspond à une extension des réquisitions.

3° Par un libéralisme apparent : le Préfet nomme les fonctionnaires « après entente avec les directeurs des services ». Ceux-ci ne peuvent protester étant ses inférieurs et subordonnés directs dans la plupart des cas.

Il désigne les groupements intéressés par le règlement des réquisitions. S'il est tenu de choisir les membres non administratifs sur les listes qui lui seront présentées, il est assuré de n'y pas trouver de personnes qui lui déplaisent.

Par ailleurs fonctionnaires et représentants des intérêts privés sont à égalité. Nous arrivons donc à une époque de libéralisme décadent, d'extension de l'étatisme, ce dont nous nous passerions. Les commissions départementales compétentes chaque fois qu'il n'a pas été constitué de commissions spéciales demeurent toujours soumises à la commission centrale de règlement des réquisitions prévue en 1877 et rattachée non plus à la Guerre mais à la Présidence du Conseil. Elle joue un rôle de coordination.

Comme nous l'avons déjà noté, les commissions départementales n'ont plus à s'occuper d'établir des tarifs, selon le vœu de la loi du 3-7-1877. Elles émettent simplement un avis sur les dossiers qui leur sont soumis. Elles doivent le faire en pratique dans un délai de trois mois à compter du reçu du dossier. Sans cela le juge de paix ou le tribunal civil peuvent être valablement saisis.

La notification à l'intéressé du montant de l'indemnité qui lui est allouée est toujours faite par l'Intendance ou le service correspondant. Le mandatement s'effectue comme en 1877. Il a cependant fallu compléter ce texte en raison du déroulement des hostilités. Une loi de finances n° 46-2.922 du 23-12-1946 prescrit dans son art. 5 que les demandes d'indemnité relatives aux réquisitions civiles ou militaires opérées : 1° avant le 1er janvier 1947 devront être présentées et appuyées de toutes justifications utiles avant le 1er juillet 1947; 2° dans les neuf mois de la parution de la loi pour les réquisitions effectuées postérieurement au 1er janvier 1947 et ce, à peine de forclusion.

§ 2. — *Procédures spéciales de règlement.*

1° S'il existe un barème établi par les commissions et approuvé par le ministre, le rôle de la commission mixte ou des commissions spéciales est nul. Le maire transmet un état au service intéressé (l'Intendance, le Commissariat de la Marine) pour vérification et mandatement.

2° Pour les immeubles, deux procédures sont prévues, selon leur valeur :

a) S'il s'agit de bâtiments estimés moins de 500.000 francs, on suivra la procédure de 1877 modifiée comme nous l'indiquons ci-dessus.

L'absence de reçu peut être suppléée par un procès-verbal d'entrée en possession.

L'indemnité due est liquidée provisoirement au fur et à mesure de la présentation des états.

b) S'il s'agit d'immeubles d'habitation estimés plus de 500.000 francs ou d'établissements industriels, le prestataire constitue le dossier lui-même et le transmet directement à la Préfecture. L'autorité requérante (art. 45 du R.A.P. du 18-11-1938) y joint après expertise un mémoire d'évaluation provisoire. La commission spéciale, chargée des évaluations d'immeubles ou à son défaut la commission mixte que nous connaissons, donne un avis. Le service ordonnateur fixe le montant de l'indemnité. Celui-ci est notifié par le Préfet au prestataire. L'importance des intérêts en jeu nécessite quelque réflexion. Le dossier en cas de litige n'est transmis au Tribunal civil que dans un délai variant de un à trois mois.

Ce mode de règlement ne nous paraît pas très heureux, placer dans des catégories tranchées les riches et les pauvres n'est qu'une bien pauvre idée.

3° Pour les navires requis, la procédure est la même que pour les immeubles estimés plus de 500.000 francs. Le propriétaire du navire dans les deux cas n'intervient pas. L'indemnité allouée est calculée de même sur la base de la dépréciation de l'objet et de la privation de jouissance.

Il peut être procédé à plusieurs demandes d'indemnité successives avant que soit levée la réquisition. Les sommes allouées seront déduites comme de juste de l'indemnité définitive allouée au jour où la réquisition prendra fin.

4° Carburants : Le ministre compétent en a fixé le coût par un barème. Le maire fait transmettre le dossier par le Préfet au service ordonnateur (Intendance, Direction des Poudres, Service des Essences). La réclamation reste rare car il faut justifier soit de l'inexacte application du tarif soit que celui-ci manque de base légale.

5° En matière de logement et cautionnement, la procédure est toujours celle de 1877 déjà indiquée. Il en est de même pour les réquisitions de transports réglées d'après des barèmes précis. Dans ce cas, les services ordonnateurs seront le Parc d'Artillerie (pour les automobiles), les services d'Intendance Guerre (pour les chevaux) et ceux d'Intendance Air (pour les avions).

SECTION II. — *BASE DE LA FIXATION DES INDEMNITES DEPUIS* 1917

§ 1. — *Application de la décision de cassation.*

Désormais, les discussions sont closes. L'arrêt Erichsen du 6 mars 1917 déjà cité a déclaré que la valeur des biens réquisitionnés

doit être appréciée à la date de la réquisition et que l'indemnité corrélative doit être calculée en tenant compte uniquement de la perte que la dépossession de sa chose impose au prestataire et abstraction faite du gain qu'aurait pu lui procurer la hausse des prix faussés.

La loi de 1938 s'appuie sur cet arrêt pour décider :

Art. 20. — Tout bénéfice sur ces prestations est exclu.

Art. 23. — Les indemnités dues à la suite de réquisition sont calculées en tenant compte uniquement de la perte effective que la dépossession définitive ou temporaire impose au prestataire au jour de la réquisition.

La valeur ainsi conçue est difficile à déterminer.

Ce n'est pas celle d'un barème qui, s'il cause une perte évidente à l'intéressé, peut, selon certains arrêts de la Cour de Cassation Civ. 5 novembre 1919 et 18 mars 1919 entraîner une allocation supplémentaire. C'est une valeur exclusive de tout bénéfice ; nous voyons difficilement comment appliquer l'instruction n° 10 aux réquisitions d'exploitations agricoles. Il y est prévu une prime destinée au paysan propriétaire ou fermier pour le dédommager des frais engagés en vue des récoltes en cours. Le montant de l'indemnité est basé sur le prix de vente (comprenant donc un certain bénéfice). Il en est déduit le montant des sommes non encore déboursées : frais de récolte, de cultures, de manière à n'obtenir que la valeur même de la semaille et du travail fait.

Mais en principe les tribunaux décident souverainement d'après tous éléments. Les termes très larges du texte permettent d'écarter les théories du cours commercial, de la valeur de remplacement... On peut dire qu'à « l'arbitraire » de la doctrine a succédé celui des juges « qui statuent souverainement d'après tous éléments ».

§ 2. — *Valeur des immeubles.*

Si la propriété a été effectivement requise, dit le décret du 1er juin 1940, la procédure à suivre sera celle du décret-loi du 30 octobre 1935 sur les réquisitions d'urgence.

1° Si l'usage est seul requis, l'indemnité allouée aux propriétaires d'immeubles doit tenir compte de la perte effective éprouvée par eux : une indemnité de privation de jouissance basée sur le loyer leur est attribuée.

2° S'il s'agit au contraire de la réquisition d'usage d'exploitations commerciales ou industrielles, les propriétaires ont droit :

a) à une indemnité correspondant au taux d'amortissement pratiqué au cours des trois exercices précédents;

b) à un intérêt égal au taux des avances de la Banque de France,

majoré d'un point, constituant la rémunération du capital engagé. Il peut être augmenté pour couvrir les frais de l'entreprise;

c) diverses indemnités correspondant :

aux impôts,

à l'empêchement d'exploiter,

ou aux frais nécessairement engagés pour déménager et s'installer ailleurs.

3. Pour les réquisitions agricoles, il est alloué :

a) une indemnité de privation de jouissance,

b) une indemnité pour frais de culture,

c) une indemnité pour remise en état.

Dans tous ces cas, le règlement des réquisitions effectuées ne devient définitif qu'une fois celles-ci levées. On peut alors comparer la valeur de l'immeuble avant et après la réquisition, les sommes dues par l'Etat ou le prestataire, apurer le compte si les deux parties sont d'accord, saisir la justice s'il y a divergence de vue.

SECTION III. — *LA PROCEDURE DE PAIEMENT*

Elle aussi est modifiée, par la loi du 11 juillet 1938, dans un sens qui ne nous paraît pas toujours heureux.

§ 1. — *Comptables chargés du paiement.*

La loi tend à opposer encore les prestataires de services importants et ceux à qui n'est due qu'une faible indemnité.

Le décret du 2 août 1877 prescrivait d'établir le mandat représentant la somme due, si élevée qu'elle soit, au nom du receveur municipal. Celui-ci payait à chaque indemnitaire la somme qui lui revenait (art. 53 du R.A.P. du 2 août 1877).

Désormais, l'art. 53 est remplacé par l'art. 47 du décret du 28 novembre 1938, applicable aux réquisitions militaires. Une différence très nette est établie entre les indemnités, selon leur montant. Les sommes supérieures à dix mille francs sont réglées par les comptables du Trésor, soit les trésoriers-payeurs généraux et leurs subordonnés, les receveurs des Finances, les percepteurs. Les sommes inférieures à dix mille francs sont toujours réglées par les receveurs municipaux.

En 1938, tout au moins, les réquisitions d'automobiles devaient toujours être payées à la caisse du receveur des Finances le plus proche.

En pratique, ces règles ont dû être modifiées au moins en 1939

pour remplir de leurs droits tous les prestataires qui avaient aidé à la mobilisation. Il fut décidé :

A. — Que les receveurs municipaux régleraient :

a) selon la loi du 11 juillet 1938 les indemnités inférieures à 10.000 fr. (sauf les acomptes);

b) les indemnités versées en application d'un barème (pour réquisition d'automobiles, de chevaux et voitures...), même si elles dépassaient 10.000 fr.

B. — Que les comptables directs du Trésor paieraient :

a) les indemnités supérieures à 10.000 fr.;

b) tous les acomptes.

§ 2. — *Les modalités de paiement.*

En 1877, le paiement s'effectue en numéraire. Depuis le 6 mai 1939, « le paiement peut être fait en bons du Trésor portant intérêt du jour de la livraison ». C'est une éventualité qui, de plus en plus, est en pratique. Au seuil de la seconde guerre mondiale, le ministre des Finances (arrêté du 11 septembre 1939) décide des modalités d'application.

Seront payées en bons du Trésor à un an d'échéance et dans la proportion des 2/3, les indemnités s'élevant à la somme de 15.000 fr. et plus. Au-dessous de ce chiffre, la somme payée en numéraire est toujours de 5.000 fr.

La monnaie métallique n'existant pratiquement plus, le règlement « en numéraire » peut s'opérer par chèque ou virement bancaire, aussi bien qu'en billets de banque.

Ces dispositions s'appliquent au paiement des acomptes. Soldé et acompte sont considérés comme indemnités distinctes, ce qui est intéressant pour les petits créanciers. Ils n'auront pas à négocier leurs bons du Trésor.

Ces derniers portent intérêt à dater de la prestation des biens, la date figurant sur le bon. Surtout, sans avoir été abrogée par un texte légal (loi ou décret-loi), la disposition de l'art. 28 de la loi du 3 juillet 1877 prescrivant de ne remettre les bons qu'à l'échéance est considérée comme caduque. Les créanciers de l'Etat au titre des Réquisitions perçoivent leurs bons tout de suite.

Telles étaient les dispositions prises pour assurer le règlement des créances de l'Etat d'après la loi du 11 juillet 1938.

CHAPITRE V

LE REGLEMENT DES REQUISITIONS D'APRES LES LOIS POSTERIEURES

A. — La loi du 1er mars 1942, tendant à assurer un meilleur aménagement de l'ancienne zone fortifiée de Paris, ainsi que des

zones insalubres en Seine, Seine-et-Oise et Seine-et-Marne, prévoit

1° que la procédure suivie d'estimation et de paiement envisagée pour les terres à exproprier sera celle prévue par le décret-loi de 1935 (30 octobre).

2° que les propriétaires ou occupants pourront être invités, sur une réquisition du Préfet, à vider les lieux en cours de procédure, alors qu'ils sont encore, en droit et en fait, propriétaires. Ils reçoivent une indemnité provisoire de 8.000 fr. pour les sommes inférieures à 50.000 fr. et 15.000 fr. pour les sommes supérieures à 50.000 francs, cet acompte est versé aux intéressés par les services du receveur municipal de la Ville de Paris ou par les receveurs municipaux des autres localités, sur le vu du procès-verbal estimatif dressé contradictoirement dans le délai d'un mois à dater de la parution de l'arrêté déclarant l'utilité publique.

B. — L'ordonnance du 11 octobre 1945 sur le logement des personnes sans abri prescrit que les locataires sont tenus de payer d'office le montant du loyer venu à échéance. S'ils ne le font pas, « le Préfet doit — dit l'art. 27 (Titre III de l'ordonnance) — régler au nom de l'Etat les prestations dues, à charge pour lui », c'est entendu, « de se retourner contre le bénéficiaire défaillant et, le cas échéant, contre les personnes morales, publiques ou privées, à la demande desquelles l'attribution a été prononcée ».

Si l'Administration trouve trop élevé le montant du loyer, une partie, celle non contestée, doit être acquittée sur-le-champ. L'initiative revient au prestataire qui doit adresser, « par ministère d'huissier », sommation de payer « au moins huit jours, et au plus tard quinze jours, après chaque échéance non réglée de la prestation ». Si l'intervention de l'huissier demeure quinze jours sans effet, le prestataire, propriétaire ou locataire du local précédemment vacant, doit dans les huit jours suivants notifier la défaillance de son débiteur. Le Préfet devra :

a) payer les sommes échues et jugées par lui non excessives;

b) prononcer s'il y a lieu la déchéance du locataire.

A défaut du bénéficiaire d'un logement d'office, l'Etat règle en la même forme et dans les mêmes délais les dégâts et les dommages causés par les occupants des lieux. Cette disposition est reprise par la loi du 23 décembre 1946 qui fixe au 31 décembre 1946 la date de forclusion pour les demandes non formulées en vue d'une indemnité.

Ce texte a grand soin d'excepter :

1° les demandes non présentées ni réglées au 31 décembre 1946, qui font l'objet d'action en justice;

2° les demandes relatives à des réquisitions civiles en vertu de l'ordonnance du 11 octobre 1945, qui sont réglées les premières d'après le jugement rendu, les dernières d'apres les textes les régissant.

CHAPITRE VI

LE NANTISSEMENT

C'est une innovation apportée par la loi du 11 juillet 1938. Le règlement des indemnités est souvent fort long. Les acomptes mêmes versés aux industriels sont calculés rapidement et d'une manière assez prudente; les requérants préfèrent verser plus tard un complément d'indemnité que d'outrepasser les droits que leur donne la loi. Les prestataires seront tentés de demander des avances aux banques.

Le jour où celles-ci seront vraiment nationalisées, étatisées, l'Etat pourra faire échec aux demandes des particuliers ou, au contraire, les favoriser systématiquement (ce que les banques ne faisaient qu'à titre individuel). Les établissements de crédit exigeront des garanties.

Le décret du 9 septembre 1939 a donc institué un système de nantissement des reçus de prestation qui donneront quelque confiance aux prêteurs. Ceux-ci demeuraient toujours libres de refuser ou de ne pas traiter en 1939. (Il en sera peut-être autrement des banques nationalisées.)

Le nantissement procure des facilités de crédit. Il permet aux commerçants, artisans, paysans d'attendre le règlement, mais ne constitue qu'une avance sur celui-ci que les intéressés devront faire poursuivre par ailleurs, car les deux modes indiqués n'ont rien de commun entre eux.

§ 1er. — *La procédure du nantissement.*

Elle comporte deux phases :

A. — Reconnaissance du titre de nantissement. Le prestataire présente à l'autorité requérante son reçu de prestations et lui demande de le revêtir d'une mention indiquant que cette pièce établie en un exemplaire unique formera titre à l'appui d'un nantissement. On établira ce dernier conformément aux art. 91 du Code de commerce et 2.075 du Code civil.

Le comptable s'assure de la régularité de la pièce qui lui est présentée et si elle comporte toutes les mentions d'usage, avant de revêtir le reçu de la mention demandée. Il est également fait mention, dans l'acte, de la caisse du comptable-payeur sur laquelle le paiement de la somme, correspondant à l'effet, sera assigné. Le reçu est remis au prêteur. L'ordonnateur doit en délivrer un extrait au prestataire, lors de l'apposition sur le reçu même des mentions indiquées plus haut. Il ne peut mentionner un prix que si celui-ci, fixé par barème, échappe à l'appréciation de la Commission mixte départementale.

B. — Procédure de la mise en nantissement de la créance.

Le récipiendiaire donne l'original au prêteur et remet le reçu à la mairie. Le nantissement résulte de la signature par le prestataire d'un acte portant affectation de tout ou partie de la créance née de la réquisition à la garantie de l'avance reçue par le prêteur.

Le comptable assignataire devra recevoir soit une signification

TABLEAU DRESSÉ D'APRÈS M. L'INTENDANT PLANES

(Cours à l'Ecole Supérieure de l'Intendance - 1942)

LE RÈGLEMENT DES RÉQUISITIONS

Nature des réquisitions	Autorité chargée de fixer l'indemnité	Ordonnateur	Autorité chargée de suivre le contentieux
1° Guerre :			
— Réquisitions de toutes natures, sauf celles de véhicules automobiles, cycles, accessoires, carburants, emballages et ingrédients, bateaux de navigation intérieure.		Intendants départementaux (1).	
— Réquisitions d'automobiles.	Commissions mixtes suivant barême (2).	Ordonnateur du Service de l'Artillerie (3).	Intendants départementaux (1), (3).
— Cycles, accessoires.	Ordonnateur du service de l'artillerie	Ordonnateur du service de l'artillerie	Intendants départementaux (3).
— Carburants, emballages et ingrédients (4).	Marine (1942)	Marine	Marine
— Chevaux.	Commissions mixtes suivant barêmes (5).	Intendants départementaux	
— Réquisition de locaux pour les services de la Croix-Rouge Française (6).		Intendants départementaux.	
— Réquisition de bateaux de navigation intérieure (7).		Office national de la navigation	

2° Air : — Aéronefs.	Commissions mixtes.	Ordonnateur de l'Air (8).	Direction du Contrôle du Budget et du Contentieux du département de l'Air (8).
— Réquisitions diverses autres que celles de véhicules automobiles relevant de la guerre.	Intendants départementaux sous réserve de l'approbation de la direction du Contrôle du Budget et du Contentieux du Département de l'Air pour les dossiers supérieurs à 20.000 fr.		Intendants départementaux sous réserve évocation de la Direction du contrôle du Budget et du Contentieux du Département de l'Air (8).
3° Marine.		Commissaire de la Marine.	

(1) Décret du 2 août 1877, art. 50 à 56. Il y a lieu de considérer que si les modalités de règlement de la loi de 1877 sont remplacées par celles prévues par la loi de 1938, cette dernière loi n'a pas modifié la détermination des services chargés des opérations de règlement qui est une question d'organisation intérieure à chaque ministère. Les fonctionnaires de l'Intendance sont donc compétents en matière de réquisition toutes les fois qu'ils n'ont pas été dessaisis par un texte formel.

(2) Loi du 18 juin 1934, art. 12.

(3) Circulaire 2000 12/5 du 3 novembre 1939 et Feuille de Renseignements 2287 12/5 du 8 décembre 1939.

(4) Circulaire 714-11/ Int. du 26 février 1942. Antérieurement à 1942, le règlement de ces réquisitions était effectué par les Intendants départementaux conformément à des tarifs (C.M. 7242-E 3/6R du 23 septembre 1939 de la Direction des Poudres. Le service des Essences est actuellement (1942) rattaché à la Marine.

(5) Loi du 3 juillet 1877, art. 119.

(6) Circulaire 5362-12/5 du 5 novembre 1941. Les accords amiables sont passés par le délégué de la Croix-Rouge. En cas d'échec, la procédure de la réquisition est poursuivie par les Intendants départementaux, les mandatements sont effectués sur les crédits du Budget de la Guerre et font l'objet d'un remboursement ultérieur par les soins de la Croix-Rouge, sur ordre de renversement.

(7) Clr. 641-11/ Int. du 18 février 1942. Ces réquisitions sont évaluées suivant des principes qui ont été arrêtés en accord avec le secrétariat d'Etat à la Guerre. Le département de la Guerre rembourse ensuite à l'Office les dépenses dont il a fait l'avance.

(8) Circulaire 2260-12/5 du 6 décembre 1939. Cette circulaire prévoyait que les indemnités de réquisition d'aéronefs étaient mandatées par les Intendants départementaux. A la suite d'un accord intervenu en 1941 avec le Secrétariat d'Etat à l'Aviation, ces réquisitions sont désormais réglées par les ordonnateurs de l'Air.

du prestataire, soit une lettre recommandée signée des deux intéressés à qui est adressé un accusé de réception.

§ 2. — *Effets de nantissement.*

Il permet à un banquier de consentir une avance au titulaire de la créance, mais n'entraîne pas confusion de la créance et de la dette du prestataire.

Si la somme due à ce dernier est supérieure à la somme avancée, le reliquat doit lui être versé. C'est l'inverse dans le cas contraire où il demeure débiteur.

Seul le prestataire est connu de l'autorité militaire, qui poursuit la procédure avec lui seul. Il peut accepter ou refuser l'indemnité. Celle-ci fixée et ordonnancée permet au paysan d'endosser seul ce montant de la créance qui lui est versé directement à concurrence de son gage.

Le prestataire, s'il reste un surplus, recevra un avis du comptable ou présentera un bon de caisse permettant de le régler.

Conclusions :

Le règlement des Réquisitions bien établi par la loi de 1877 en demeure la partie la mieux adaptée à l'heure présente. On a pu assouplir ou compléter la procédure. Sa structure même n'est pas modifiée par l'instauration d'un acompte ou d'une procédure de nantissement. Mieux que tous autres points, les deux cités nous montrent les besoins auxquels ils doivent faire face : obtenir de l'argent mis à la disposition du prestataire. L'avilissement de la monnaie, l'extension des réquisitions, tout invite à satisfaire les demandes urgentes qui sont présentées.

La procédure de 1877 était simple : un ou plusieurs états, suivant l'ampleur des services, sont établis par les maires de chaque commune. Le Préfet les remet à une Commission départementale qui donne son avis sur le prix à proposer. Le service compétent décide et avise le maire du taux offert. S'il n'y a pas de contestation dans un délai de quinze jours, le paiement est effectué.

La première guerre, la seconde aussi ont montré le défaut de la cuirasse. La loi de 1877 ne précisait pas ce qu'il fallait entendre par valeur de l'objet en période de bouleversement économique. D'où toutes les études et controverses qu'apaisa pour un temps l'arrêt Erichsen. La loi de 1938 pêche, nous semble-t-il, par l'excès contraire. A tout prix, on veut attribuer une juste rémunération aux prestataires. On multiplie les difficultés par le nombre des expertises qui peuvent être nécessaires et, pendant tout ce temps, l'inflation prend de l'ampleur et le prestataire n'est pas rémunéré.

Le règlement des réquisitions est lié au principe d'une monnaie saine et d'une valeur aussi constante que possible. Ce fut le cas de 1877 à 1914. Dès qu'il disparaît, les artifices des hommes d'Etat et les travaux des juristes ne servent plus. Les meilleurs textes nous montrent que les réquisitions sont faites en période de guerre ou de restriction. Il est bon de s'en souvenir, quand tous nos espoirs aboutissent au déclin et à une souffrance que nous aurions voulu écarter.

IIe PARTIE — TITRE II

Contentieux des Réquisitions

Chapitre premier : Des tribunaux compétents

§ 1er. — *Avant la loi de 1877.*

Si les réquisitions sont anciennes, le règlement des litiges soulevés par elles est vraiment moderne. La monarchie, les assemblées révolutionnaires et même le Premier Empire n'ont prévu que des mesures pénales destinées à faire céder ceux qui seraient tentés de se dérober à leurs obligations et fixer le montant des indemnités dues. Ces régimes n'ont pas, ce nous semble, cherché à établir un ordre de tribunaux capables de régler les litiges civils, bien qu'administratifs, nés de l'existence même des réquisitions.

Sans doute, celles-ci émanent de la puissance publique, mais elles portent atteinte, dans une mesure plus ou moins large, à la propriété « inviolable et sacrée ». Il nous semble donc qu'au XIXe siècle les tribunaux seront compétents en cette matière, comme ils le sont en matière d'expropriation. La jurisprudence est restée longtemps hésitante, en l'absence de textes applicables sur ce point.

En 1873 encore, le Tribunal des Conflits, statuant sur l'affaire Vally, faisait une distinction très nette entre réquisitions de biens meubles qui, comme les litiges en matière de marchés, ressortaient à la compétence administrative, et les emprises immobilières qui paraissaient dépasser alors le domaine des prestations à fournir. Le commissaire du Gouvernement Perret ne semble faire aucune distinction entre les nécessités du temps de paix et celles du temps de guerre. Il est pénétré seulement du caractère sacré de la propriété et s'exprime en termes très larges :

« Nous reconnaissons que, dans tous les cas où une atteinte est portée à la propriété privée pour cause d'utilité publique, une juste indemnité est due, car il serait inique de faire supporter à un seul un sacrifice profitable à tous ; nous reconnaissons encore, qu'en principe général, toutes les fois qu'une atteinte est portée à la propriété privée pour cause d'utilité publique, l'indemnité due doit être réglée préalablement à la prise de possession, comme l'indique l'art. 545 du Code civil, et doit être réglée préalablement par l'autorité judi-

ciaire dans les formes prescrites par la loi du 3 mai 1841. » Cette théorie nous apparaît curieuse. Elle nous montre le droit public se détachant avec peine du droit privé. Laferrière n'est cependant pas loin, qui soulignera la divergence fondamentale apparaissant entre eux. Les actes individuels ne peuvent être envisagés sous le même angle que ceux émanant de la puissance publique. M. Perret s'en doutait sans en être très persuadé. Il rappelle, dans une formule vieillie, qu'il est un autre principe de notre droit public qui défend à l'autorité judiciaire de s'immiscer dans les actes de l'Administration...

Le Tribunal des Conflits retient les formules, rappelle même, dans ses attendus, la Constitution des 3-14 septembre 1791, titre III, chapitre 5, art. 3, et souligne :

1° qu'il n'est pas permis aux tribunaux civils de s'immiscer dans les attributions administratives;

2° que cette autorité a été investie d'une compétence spéciale pour le jugement et la liquidation tant des achats et marchés, que des réquisitions.

Il résultait clairement de cet arrêt que les tribunaux administratifs étaient compétents en matière de réquisitions, mais que les immeubles, utilisés ou non, par la troupe restaient dans le domaine d'action des tribunaux judiciaires.

§ 2. — *La loi de* 1877.

Les discussions furent longues, avant qu'un accord intervînt. Les parlementaires ne se sont pas décidés pour des raisons doctrinales, mais essentiellement dans un but pratique. Ils souhaitaient que les litiges nés des réquisitions fussent résolus aussitôt que possible, de manière simple, évitant les frais aux prestataires. Ces questions étant envisagées dans le titre V : « Règlement des Réquisitions », celui-ci fut le plus âprement discuté de tous ceux présentés. Le rapport au Sénat, rédigé par M. le colonel comte de Bastard, nous indique brièvement les solutions envisagées :

1° Selon le projet primitif du ministre, les habitants font connaître au ministre de la Guerre ou de la Marine leurs réclamations non admises par l'autorité militaire. Si le ministre ne juge pas pouvoir leur donner satisfaction, ils peuvent se pourvoir devant le Conseil d'Etat.

Ces idées très acceptables en théorie, fondées sur la doctrine longtemps admise du ministre juge, ne l'étaient pas pratiquement. Le paysan de Meurthe-et-Moselle ou de Savoie, chez qui des soldats ont causé pour quelques francs de dégâts, ne peut, en cas de litige, venir à Paris et remettre sa cause entre les mains d'un avocat au Conseil d'Etat : il perdrait beaucoup plus qu'il n'obtiendrait jamais.

2° Devant les objections formulées, le Conseil d'Etat fut sollicité. Il émit très justement l'avis de rapprocher le tribunal et les

justiciables. La matière des réquisitions, avait décidé l'arrêt Vally, est d'ordre administratif. C'est donc le Conseil de Préfecture du département où elles sont effectuées qui est pour la Haute Juridiction le tribunal de Droit commun. Les frais de déplacement seront minimes et les petites sommes en litige pourront être réclamées, obtenues même, sans grand frais. L'appel était possible devant le Conseil d'Etat. Le projet de ce dernier présentait pour les justiciables de grands avantages sur celui du ministre. Peut-être ne tenait-il pas suffisamment compte de l'estime où l'on tenait les Conseils de Préfecture. « Quand un jeune homme présentait de médiocres talents, il était courant de dire à cette époque que l'on en ferait toujours un conseiller de Préfecture », disait M. Mestre. (Cours de droit administratif de 1941-1942.)

3° Le ministre modifia son premier texte dans le sens proposé : les prestataires qui se jugeaient lésés par l'indemnité que leur allouait la Commission mixte d'évaluation pouvaient saisir le Conseil de Préfecture. Projet simple qui eût pu être accepté.

4° Le texte définitif. Il est plus simple encore. Le Conseil de Préfecture siège au chef-lieu. Il n'est pas très éloigné, mais un peu trop tout de même. Un paysan ne perdra pas volontiers sa journée pour s'y rendre alors qu'il ne lui eût pas été désagréable de chicaner quelques heures ou quelques quarts d'heure. Ce sera donc la juridiction civile qui fixera le montant des sommes dues aux prestataires. Ceux-ci iront d'abord devant le juge de paix, magistrat cantonal facile à saisir qui décidera en premier et dernier ressort pour les demandes d'indemnité s'élevant de un à deux cents francs, et à charge d'appel jusqu'à quinze cents francs (art. 26, al. 6 de la loi). Si la créance litigieuse dépasse ce chiffre, le Tribunal Civil est saisi directement. Nous sommes loin des distinctions faites par le Tribunal des Conflits dans l'arrêt Vally. Ce système très pratique constitue une grave dérogation au principe traditionnel chez nous de la séparation du judiciaire et de l'administratif. Il fait régler les réquisitions comme les expropriations non par l'autorité civile ou militaire que l'on craint trop peu protectrice des intérêts particuliers, trop à même de recevoir des ordres du gouvernement, mais au grand jour, par l'autorité judiciaire.

Les opérations faites n'ont cependant pas changé de nature. Elles consistent en 1877 en de brèves réquisitions d'usage d'immeubles et en celles de meubles — vivres, chauffage, moyens de transport — qui sont eux, consommables par le 1er usage. Le colonel de Bastard nous dit sans autre forme qu'il ne s'agit pas exactement de marchés de fournitures d'ordre administratif mais d'expropriations de la propriété mobilière — surtout — pour cause d'utilité publique et que toute emprise sur les immeubles est depuis la loi du 8 mars 1810 du ressort du Tribunal Civil.

C'est aussi aisé à dire qu'à réfuter ; la réquisition d'usage des

immeubles, en particulier celle des meubles parfois faite pour l'armée ou plus tard pour les services publics constituent des dépossessions temporaires. Elles sont faites dans des moments où l'on ne peut discuter : si les vivres de l'Intendance n'ont pu suivre les troupes, il faut à l'amiable si possible, par contrainte le plus souvent, obliger les habitants du lieu où elles se trouvent à les nourrir ou les loger à la place des services. L'Etat utilise la contrainte parce qu'il n'a pas la possibilité de respecter les désirs légitimes d'autrui, ses revendications, comme en matière d'expropriation, où le Tribunal Civil peut être amené à entériner les actes d'achat et de vente conclus entre les parties si un accord intervient sur le prix.

Enfin, au moyen violent qu'est la réquisition, l'Etat donne quelque adoucissement. Il tient compte de la psychologie de l'époque où les Tribunaux administratifs ont la réputation d'être trop en sa main. Il confie l'intérêt des particuliers en partie tout au moins aux tribunaux judiciaires. Les anciennes conceptions que l'on avait des tribunaux administratifs devenaient sans base depuis la loi de 1872 qui faisait du Conseil d'Etat, une Cour suprême jugeant en vertu de pouvoirs qui lui appartiennent en propre et non de pouvoirs délégués.

§ 3. — *La Jurisprudence.*

La loi d'ailleurs est restrictive. Les tribunaux de Droit Commun n'interviennent que pour fixer le montant de la somme due par l'Etat. Ils ne sont pas admis à statuer sur la régularité de la réquisition, son opportunité, le respect des formes.... toutes choses dont seul le Conseil d'Etat a le droit de connaître. Bien qu'aucun texte n'ait étendu sa compétence, il n'a pas tardé à exercer en ce domaine un rôle au moins égal à celui de Cour de Cassation. La tâche qui lui était assignée ne semble pas lui avoir beaucoup plu.

Il n'a pas montré un bien grand empressement à jouer le rôle que la loi lui permettait de tenir.

Dès le 22 mai 1909, le Tribunal des Conflits devait rappeler : « L'autorité judiciaire est compétente pour statuer sur les difficultés relatives à la fixation de l'indemnité correspondant aux places occupées dans un cantonnement de troupes... mais sa compétence ne s'étend pas aux dommages de toute nature qui pourraient être la conséquence de l'occupation... ». En dépit de cet arrêt, le Conseil d'Etat tient à limiter ses interventions.

Un arrêt du 9 février 1917 (Galand) est révélateur à cet égard :

« D'après les dispositions de l'article 26 de la loi du 3 juillet 1877, relative aux réquisitions militaires, les difficultés auxquelles peuvent donner lieu les prestations à fournir par réquisition sont de la compétence de l'autorité judiciaire ». La pensée de M. le baron Reille était déjà dépassée. Les « difficultés » se réduisaient pour lui au montant de l'indemnité. Le Conseil d'Etat ira plus loin encore dans un arrêt du 22 juin 1917 (Capel), plus précis s'il est possible sur le souhait du Conseil : ne pas intervenir en une matière qui lui est en partie retirée.

« Les textes de la loi du 3 juillet 1877 ont entendu attribuer ou reconnaître à l'autorité judiciaire une compétence générale à l'effet de connaître des conséquences dommageables desdites réquisitions et de trancher tant les difficultés relatives au montant des indemnités que celles qui pourraient concerner la désignation des ayants-droit ».

Le Conseil d'Etat restreignait son rôle dans des proportions telles qu'il le réduisait à rien ou presque. Il ne serait occupé des questions litigieuses nées lors des réquisitions que dans des cas exceptionnels, quand elles étaient liées à des matières où il se reconnaissait compétent, les fournitures par exemple.

La haute juridiction administrative abandonnait certainement les buts pourtant très nets que lui assignaient les auteurs de la loi du 3 juillet 1877. Les Tribunaux judiciaires, malgré leur désir d'élargir leur champ d'action, ne pouvaient s'occuper de matières administratives et un revirement de jurisprudence dut s'opérer par l'intermédiaire du Tribunal des Conflits. Celui-ci décidait le 17 novembre 1917 (Arrêt Bailly) :

« Si la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires a conféré aux tribunaux judiciaires la mission de fixer en cas de contestation le prix des réquisitions et s'il en résulte pour ces tribunaux saisis dans la forme prévue par cette loi le droit d'apprécier lors du règlement du prix les conditions particulières de la dépossession qui seraient de nature à influer sur la valeur de la prestation, cette attribution de compétence toute spéciale n'a pas dérogé à la règle sus rappelée en ce qui concerne les actions en responsabilité proprement dirigées contre l'Etat à raison des irrégularités commises à l'occasion des réquisitions et qui ne peuvent être portées devant les tribunaux civils ». Le principe de l'an VIII était sauf. Le Conseil d'Etat (à raison des irrégularités commises à l'occasion des réquisitions et qui ne peuvent être portées devant les Tribunaux) si hardi d'ordinaire dans ses innovations, si prudent dans ses formules donne souvent l'impression d'être à la remorque de la Cour de Cassation dans les questions qui nous occupent. Il n'avait pas à prendre d'initiative quant aux bases de règlement des réquisitions, celles-ci étant laissées par le législateur aux tribunaux judiciaires. Il s'empressera cependant d'appliquer fidèlement les principes de l'arrêt Erichsen dès que l'occasion se présentera. Sa conviction n'étant pas absolue, il répondra le 6 novembre 1917 au ministre de la Marine qui lui demandait de définir la « valeur intégrale » d'un bâtiment en déclarant :

a) l'indemnité versée est représentative du dommage causé au bâtiment.

b) d'après les Tribunaux judiciaires il est bon de se placer au jour de la réquisition et d'apprécier les pertes par tous moyens. Le Conseil ne fait aucun obstacle à l'application de ce système.

« L'Etat peut restituer le navire requis même s'il était déjà intervenu paiement d'une indemnité. La cession est donc affectée

d'une condition résolutoire potestative ». Ce système critiquable aboutit aux conclusions plus simples de la Cour de Cassation.

Il s'inclinera par un arrêt du 11 janvier 1918 (Demonchaux) devant la décision du Tribunal des Conflits. Nous le verrons encore lors du désordre qui suivra la seconde guerre mondiale manifester une semblable retenue. Le même Tribunal des conflits devra le 17 février 1947 lui rappeler toute l'étendue de sa compétence.

L'arrêt Bailly fait rapidement jurisprudence. Il soulignait.

a) l'incompétence des Tribunaux judiciaires à statuer sur l'existence des réquisitions contestées.

b) leur inaptitude à juger les litiges provenant des énonciations portées sur les ordres et reçus de réquisition.

c) leur incompétence encore à prononcer sur la responsabilité de l'autorité requérante à raison de sa négligence ou du retard qu'elle aurait apporté à l'établissement de ces pièces.

Un jugement du Tribunal Civil de Reims du 13 décembre 1918 reprend tous ces points :

« Les décisions de la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires sont d'ordre purement administratif, seule l'appréciation du montant de l'indemnité à allouer est soumise au juge du Tribunal Civil qui n'a pas à rechercher les conditions dans lesquelles les réquisitions ont été opérées mais seulement s'il a été régulièrement et valablement saisi... ».

Ces termes assurément nets et tranchants ont le mérite d'une grande clarté. Ils nous montrent l'intention probable du législateur de 1877 : permettre au juge de décider souverainement sur un point mais sur celui-ci seulement.

Le Conseil d'Etat s'en souviendra et dans une série d'arrêts rappellera que seuls les tribunaux judiciaires sont compétents pour connaître des dommages causés aux particuliers à la suite de réquisitions et du montant des frais :

a) en matière civile : Société Lyonnaise des wagons foudres. Arrêt du 14-5-1924.

b) En matière militaire : Société anonyme des eaux thermales de Bourbonne-les-Bains, 24-6-1921.

En conséquence, les demandes portant sur un chef d'indemnité autre que la valeur des prestations ou des fournitures faites échappent à l'autorité judiciaire. Celle-ci, nous dira M. Renard ne peut même statuer sur les frais de remise sur pied de son installation incombant au prestataire. Les Tribunaux judiciaires iront jusqu'à se déclarer incompétents pour connaître de la responsabilité des dommages causés au cours des opérations effectuées en vue de procéder à la réquisition. (Toulouse 9-7-1917 G. P. 21-12-1917). Les litiges

qu'ils accueilleront porteront exclusivement sur la fixation du montant de l'indemnité due ou des conséquences de cette fixation. Les Tribunaux judiciaires se connaîtront le pouvoir de juger et répartir le montant de l'indemnité qu'ils allouent entre propriétaires et locataires p. ex. Cf. Cas. 11-12-1918, S. 1918-1919-1-75. La loi du 11-7-38 décide d'appliquer les règles de calcul des indemnités fixées par elle à toutes les réquisitions et son R. A. P. du 28-11-1938 porte la compétence du juge de paix jusqu'à 1.500 fr. en premier ressort et 4.500 fr. à charge d'appel (art. 44).

La répartition des matières à traiter entre les deux ordres de Tribunaux semble acquise. Pour qu'elle le demeure, il faut qu'il y ait bien réquisition et non pas voie de fait.

CHAPITRE II

LES REQUISITIONS IRREGULIERES

§ 1. — *La voie de fait.*

Ses applications. Il y aura voie de fait le jour où l'Administration civile ou militaire fait un emploi abusif de son droit d'action d'office et viole gravement la loi. Elle peut donner des ordres aux particuliers, les contraindre à exécuter certaines prestations. Il faut cependant que ce soit à bon droit. Sinon le Conseil d'Etat prononcera la nullité pour vice de forme et un Tribunal judiciaire peut être saisi de la question. Beaucoup de réquisitions civiles de logement intervenues depuis la récente ordonnance du 11 octobre 1945 ont ainsi été annulées par le juge des référés.

La violation de la loi était invoquée au cours de la guerre de 1914-1918 sous une forme bien timide certes par la Cour d'Angers. 29-2-1916 D. P. 1917-2-9 (note conforme de M. Berthelemy). Les Tribunaux judiciaires y est-il dit en substance, n'ont pas pour rôle exclusif en matière de réquisitions la détermination de la valeur des objets ou des services requis. Sans avoir qualité pour annuler une décision irrégulière, ils sont compétents pour connaître des irrégularités alléguées en vue de modifier l'évaluation de l'indemnité ».

Cet arrêt hésitant nous semble contradictoire. Si le Tribunal judiciaire n'a pas évidemment qualité pour annuler une réquisition irrégulière, quel rôle peut-il jouer ? Les juges n'ont pas osé dire qu'il y avait fréquemment des violations telles des prescriptions légales ou réglementaires qu'elles défiguraient complètement le sens de la mesure prise, lui ôtaient son caractère administratif et rendaient les auteurs justiciables des tribunaux correctionnels. Ils se refusent à condamner ceux qui sont sortis du domaine réglementaire. Ils ne peuvent toutefois ignorer les conséquences graves de la situation, donc refuser d'allouer un supplément d'indemnité aux particuliers.

Au cours de la guerre de 1914-1918, le Parlement décidait par la loi du 10 février 1918 d'autoriser le Gouvernement à procéder par

décret à la réquisition de la totalité de la flotte marchande. Le requérant ne fut pas le ministre de la Marine, mais un haut commissaire qui agissait sans contrôle direct du Parlement sur délégation permanente des ministres intéressés. N'était-ce pas violer outrageusement nos lois constitutionnelles et les principes de notre droit public qu'agir ainsi, surtout à une époque où la personnalité du Président du Conseil, son ascendant, ne permettaient pas de faire jouer la responsabilité ministérielle ou gouvernementale ? Le haut-commissaire ne s'embarrasse pas de ces difficultés et promulgue un projet de charte-partie apparemment plus avantageux que le régime de la simple réquisition. De nombreux armateurs sont intéressés devant les réquisitions qui se multiplient. N'y-a-il pas véritablement voie de fait devant ces actes d'autorité dont le fondement légal reste incertain? A un recours formé par deux Compagnies, le Conseil d'Etat se reconnaît compétent et répond négativement le 3 août 1918 et le 30 avril 1920 : les réquisitions sont légales car les chartes-parties demeurent des conventions de droit public différentes des réquisitions que le haut-commissaire a pouvoir d'exercer valablement par délégation du Président de la République. La situation s'était en fait profondément modifiée, le Conseil d'Etat n'a tenu compte ici que des textes et non de la réalité mouvante. Il aura bientôt l'occasion d'émettre à nouveau son opinion sur la question de la voie de fait. Il décidera formellement que seuls les Tribunaux judiciaires peuvent connaître de l'action en réparation des dommages pouvant résulter de la prise de possession d'une usine par l'Administration militaire sans observation des formalités prévues par la législation sur les réquisitions. Arrêt du 22 décembre 1930 (Union Villeneuvoise de conserves et de produits alimentaires). La position du Conseil est beaucoup plus solide qu'au cours de la première guerre mondiale. La voie de fait, l'irrégularité grave peut être sanctionnée civilement, voire pénalement, en raison même du fait qu'elle perd son caractère administratif. Elle doit être appréciée, selon le Droit Commun, ceci nous explique que s'il l'eut voulu, le Conseil d'Etat serait demeuré incapable de faire sanctionner des décisions analogues en 1918 car il aurait atteint en fait un membre du Gouvernement. Il ne pouvait que reconnaître comme il l'a fait le droit des Compagnies lésées à une indemnité.

La théorie de la voie de fait ne recevait que des applications timides en matière de réquisitions. Elle allait être utilisée d'une manière beaucoup plus ample au cours de la seconde guerre mondiale et dans les années qui la suivent. La loi de 1938 permet de réquisitionner « pour les besoins du pays ». L'excès naît spontanément d'une telle formule. Dès 1943, la Cour d'Appel de Grenoble rappelle dans son arrêt du 2 février (Gaz. Pal. 1943-1-194) « que les tribunaux judiciaires sont compétents pour connaître de l'action en dommages et intérêts formée par le locataire d'un appartement contre un militaire qui se serait livré à des affirmations mensongères auprès des autorités pour obtenir la réquisition à son profit dudit appartement.

Un tel litige peut en effet être tranché en dehors de tout examen ou de toute appréciation de l'acte de réquisition proprement dit et il entre dans la compétence normale des Tribunaux judiciaires en vertu des articles 1382-1383 du Code civil... ».

Le problème ne saurait être mieux posé.

Il se pose très souvent depuis la parution de l'ordonnance du 11 octobre 1945 sur les réquisitions civiles de logement. Les abus grossiers sont presque aussi fréquents que les réquisitions mêmes. Les décisions se sont multipliées. Les Tribunaux se sont reconnus compétents et ont rendu une multitude d'arrêts : il y a voie de fait du particulier ou de l'administration.

a) si elle émane du particulier, ce sera lorsque le bénéficiaire de l'ordre de réquisition s'emparera du local requis sans le consentement de son détenteur et sans avoir obtenu une mise en possession régulière de l'Administration. Tel est le cas du Sr. Stagnaro (Paris, 21 janvier 1946) qui remplit toutes les conditions pour être expulsé d'office sur ordonnance du juge des référés dont la Cour reconnaît la compétence.

b) La voie de fait de l'administration réside dans un emploi abusif du privilège d'action d'office : il y a voie de fait, décide le Tribunal de Toulouse le 15 mai 1945, si l'on exécute un ordre de réquisition pour logement établi par un individu sans compétence, tel le Président d'un Comité de libération.

Parallèlement à cette jurisprudence des tribunaux judiciaires le Conseil d'Etat annulera dans l'arrêt Mathian (J.C.P. 1947 8 janvier) une décision d'un maire ordonnant une exécution d'office alors que l'affaire aurait dû être portée devant le tribunal correctionnel. Il y avait voie de fait.

Les termes très nets utilisés par le Conseil d'Etat montrent son accord avec la jurisprudence civile : un acte irrégulier est nul administrativement, s'il est gravement vicié. Il perd sa qualité. La haute juridiction a laissé cependant la charge de poursuivre les abus à l'autorité judiciaire d'une manière trop ample et le tribunal des conflits rend le 17 février 1947 un arrêt rappelant :

1° — Ce qu'est une voie de fait « une grave atteinte aux libertés de droit public qui entraîne la modification de la nature d'un acte pour violation grave de la loi ou détournement de pouvoir ». Le Tribunal maintient fermement sa jurisprudence.

2° — La compétence des Tribunaux judiciaires est reconnue par l'arrêt mais seulement en cas d'un acte d'extrême gravité.

Un grand nombre d'affaires soumises aux tribunaux judiciaires auraient dû en fait ressortir du Conseil d'Etat dont la compétence est rappelée. Il peut intervenir en matière de réquisitions d'immeu-

bles car la loi du 11 juillet 1938 et les textes d'application les prévient largement moins peut-être que ne le fera l'ordonnance du 11 octobre 1945.

Nous avons pu indiquer les ordres de tribunaux compétents et les cas où l'ordre judiciaire pouvait connaître de litiges nés lors d'une réquisition en dehors de toute fixation des prix lors de l'existence d'une voie de fait plus ou moins largement entendue.

§ 2. — *Les litiges relatifs à la validité des réquisitions.*

Mises à part les fautes grossières, les voies de fait entraînant parfois l'intervention du Tribunal répressif de droit commun la validité des réquisitions est souvent mise en cause. Les lois aujourd'hui nombreuses en la matière prévoient un certain nombre de formalités destinées à la garantie du prestataire autant qu'à celle de l'administration. Les litiges nés sur ces points relèvent du Conseil d'Etat. Ils sont faciles à soulever car à mesure que l'on multiplie les réquisitions on oublie leur but primitif : satisfaire aux besoins les plus urgents des troupes — ou de la population civile dans une période de crise — au moment où l'on est le moins apte à remplir les formalités nécessaires. Le fait seul domine.

D'autre part, les litiges relatifs aux réquisitions ne sont susceptibles ni de compromis, ni d'arbitrage selon un arrêt de la Chambre des Requêtes en date du 25 janvier 1926. D. H. 1926, p. 99. Ils ne peuvent faire l'objet que de transactions aux termes du droit commun.

Le Conseil d'Etat a fait prudemment une distinction de base. Il admet les recours pour excès de pouvoir prévus par l'article 9 de la loi du 24 mai 1872 mais répartit les autres en deux catégories selon l'importance des formes violées ou omises. Celles qui étaient fondamentales de par la loi entraînent l'annulation de l'acte pour illégalité, incompétence, vice de forme, violation de la loi tous chefs souvent joints entre eux. Celles considérées comme secondaires font conclure au rejet de la requête.

Enfin le détournement de pouvoir sera fréquemment invoqué par des prestataires lésés.

a) *Excès de pouvoir dû à l'incompétence :* il est fréquemment invoqué surtout en matière de réquisitions d'immeubles ou d'appartements. Il fut ainsi jugé d'après la loi du 11-7-1938 que le Préfet n'avait pas excédé les pouvoirs que lui conféraient les articles 22 et 22 *bis* de ce texte en requérant l'usage d'un immeuble pour l'installation d'une famille sans abri. Par contre C.E. 18-5-1945 Consorts Teyssier-Blanche : un maire excède ses pouvoirs en transférant du local municipal où elle était installée, en vertu d'une décision de l'autorité militaire responsable du service du ravitaillement général, dans des locaux privés, une Commission de réception dépendant dudit service car il se substitue ainsi à l'autorité chargée de l'organisation et du fonctionnement du service sus-indiqué.

Ce recours quand il est accepté entraîne l'annulation de la réquisition. Si celle-ci a causé des dommages, c'est au Conseil d'Etat seul de se prononcer sur la somme due en raison de la responsabilité pour faute encourue par le Service Public. L'indemnité peut être destinée à couvrir non seulement la perte subie mais le bénéfice éventuel qui n'a pu être réalisé. En ce sens (Conseil d'Etat 9 décembre 1921 (Simoni) : le demandeur expulsé de son établissement sans réquisitions régulières « a évidemment droit à une indemnité pour la valeur des approvisionnements consommés, les pertes et les dégradations subies ainsi qu'à des dommages intérêts pour le gain dont il a été privé à raison de l'empêchement d'exploiter qui lui est imposé ». On ne saurait trouver formule plus large.

b) *Excès de pouvoir pour illégalité.*

L'illégalité est le chef le plus fréquemment invoqué quand le Maire où le Préfet réquisitionnent « pour les besoins du pays » au cours de la guerre de 1939-1945. Le Conseil d'Etat refuse invariablement d'admettre que les réquisitions de jardins ou d'immeubles faites en vue de créer des terrains de sport aient eu un caractère illégal (arrêt du 12 juillet 1944, Assemblée Fichier du Conseil d'Etat 75.099-Cibot) arrêt du 22 octobre 1943 (Moussion-Girard) et du 29-12-1944 (époux Devaux). De même pour l'installation d'une perception, arrêt du 10 février 1943 (Mochet).

Les attendus de ce dernier arrêt sont explicites : « les articles 22 et 22 bis de la loi du 11 juillet 1938 autorisent l'exercice du droit de réquisition dans les cas où celle-ci est nécessaire pour les besoins du pays et l'article 23 n'ayant eu ni pour objet ni pour effet de fixer d'une manière limitative la liste des cas dans lesquels l'exercice du droit de réquisition est possible en matière d'usage d'immeubles, un préfet n'a pas méconnu les dispositions législatives ci-dessus rappelées en requérant l'usage d'un immeuble pour y installer un service dépendant du ministère des Finances ». Le Conseil d'Etat était très bienveillant : il autorisait tout ce que la loi ne défendait pas expressément. Il admettra des réquisitions du même ordre pour le logement des fonctionnaires déplacés et des familles nombreuses Cf. C. E. 20-2-1946 1/3 (Laboure) Fichier du Conseil : N° 78.795. Par contre, la paix revenue, il deviendra plus sévère : « Est illégale la réquisition par application de la loi du 11-7-1938 d'une société concessionnaire d'énergie électrique fondée sur le seul motif qu'il y avait lieu d'éviter l'interruption éventuelle du service de distribution d'énergie électrique en raison d'un conflit imminent entre le personnel et la direction de cette Société (C. E. 20-12-1946, L'Electricité de Marseille).

c) *Le vice de forme et la violation de la loi* sont invoqués en même temps que l'illégalité. Ils en sont la cause le plus souvent. Ils pourraient être considérés comme voies de fait par les Tribunaux judiciaires. La Cour de Cassation qui distingue, elle aussi, les formes essentielles et celles qui ne le sont pas est soucieuse de réduire son travail.

La Chambre des Requêtes décidera le 15 juin 1918, S. 1920-1-110 « que les tribunaux n'ont à s'occuper ni à se préoccuper du point de savoir si la Commission d'évaluation a été régulièrement constituée » point capital cependant.

d) *Le détournement de pouvoir* est plus rarement cité. Il se révèle dans des cas plus graves que la simple illégalité car, à travers lui, transparait non seulement un abus mais un acte intentionnellement frauduleux. Le Conseil d'Etat est très sévère à son égard. Deux exemples sont suffisants — l'arrêt du 29 décembre 1943, L. p. 34, constate : un maire a utilisé son pouvoir de réquisition pour mettre un logement à la disposition d'une institutrice par voie d'autorité. Le prestataire intente un pourvoi. L'institutrice, déjà logée, n'était pas une réfugiée et n'appartenait pas à un service public déplacé. Il y avait donc violation de la loi du 11-7-1938. Le Conseil accueille le pourvoi et casse l'arrêté du maire comme entaché de détournement de pouvoir.

La Haute Assemblée retient surtout que le but recherché était étranger au bon fonctionnement du service. Il ne s'agissait pas de loger l'institutrice mais de lui procurer une installation plus spacieuse et convenant à ses goûts, d'où annulation de l'arrêté du maire. Dans un autre cas, moins courant, un arrêt du Conseil d'Etat en date du 23 octobre 1946 (Dame Tréfeu) annule une décision prise à titre de sanction à l'égard d'un prestataire qui ne satisfaisait pas aux demandes présentées.

« Le Conseil d'Etat, considérant qu'il résulte, tant des termes de l'ordre de réquisition susvisé que d'une lettre adressée à la dame Trefeu par le Directeur départemental du Ravitaillement, que cette réquisition a été prononcée uniquement en vue d'infliger une sanction à la requérante en raison du non paiement de l'amende administrative dont elle avait été frappée pour livraison insuffisante de lait au Ravitaillement général ; qu'ainsi l'administration a fait usage du droit de réquisition pour une autre fin que celle pour laquelle ce droit lui a été conféré ; que dès lors, l'ordre de réquisition est entaché de détournement de pouvoir décide... » l'annulation de l'ordre de réquisition. Celui-ci prescrivait la réquisition de quatre bœufs appartenant à une fermière qui n'avait pas payé une amende infligée par le service du Ravitaillement. Si la forme de la réquisition était régulière (le directeur agissait en vertu d'une délégation en bonne forme du Préfet), son but ne l'était pas. L'auteur de l'ordre ne s'était pas soucié de satisfaire aux besoins du pays mais d'infliger par un moyen détourné une sanction non prévue par la loi. Le détournement de pouvoir peut être reproché à une autorité compétente agissant en apparence de façon régulière mais dont les buts ne sont pas ceux prévus par la loi.

Il s'attaque ainsi à la moralité interne de la décision et permet d'assurer la correction quant au fond des actes administratifs. Son maniement délicat ne le fait accueillir par le Conseil d'Etat qu'en

l'absence de tout autre moyen et encore s'il résulte nettement des pièces versées au dossier.

Le nombre des litiges soumis à l'appréciation tant du Conseil d'Etat que des Tribunaux judiciaires suffit pour nous instruire sur l'étendue et la complexité des réquisitions.

Il nous rappelle aussi la précipitation avec laquelle on les utilise pour obtenir satisfaction sans se préoccuper de la suite qu'aura pratiquement le procédé utilisé. Les Préfets ou leurs délégués ont émis pendant la guerre une foule d'ordres de réquisition n'ayant qu'un rapport éloigné avec elle. Si le Conseil d'Etat a rejeté tous les pourvois formés contre les réquisitions d'immeubles ou de terrains destinés à la formation sportive de la jeunesse, c'est plus peut-être en raison des circonstances extrêmement difficiles que du développement sportif lui-même. La Cour des Comptes à la même époque rappelle que des achats d'entreprises allemandes hors du Reich qui, en raison de leur importance auraient dû être autorisés par une loi régulièrement promulguée, n'ont fait l'objet que de transactions en sous-main toutes avantageuses qu'elles étaient pour nous, le gouvernement français allant jusqu'à ne pas insérer un texte de la loi au *J. O.* pour éviter de nouvelles incursions allemandes dans nos affaires ; les abus eussent dû se restreindre depuis la « Libération » et pendant plus d'un an n'ont fait que se multiplier. Devenus familiers des solutions violentes, nous arrivions en matière de réquisitions à ressembler aux Chinois qui lors de leur départ d'Indochine enlevèrent parfois jusqu'aux tuiles des maisons. Ils oubliaient qu'après peu de trajet ils seraient contraints de renoncer à leurs prises.

En France, les abus ont été invariablement condamnés par le Conseil d'Etat ou les Tribunaux judiciaires, chacun dans leur domaine. Les deux ordres de juridiction sont parvenus à des solutions pratiques fort intéressantes dans de très nombreux cas. Laissant les aspects essentiels que nous avons déjà vus ou verrons en détail au cours de cette étude, il nous a paru bon de résumer sans commentaire un certain nombre d'arrêts intervenus sur des points litigieux qui ont donné aux Tribunaux l'occasion de se prononcer. Nous croyons illustrer utilement ainsi les principes posés par les juridictions administratives ou judiciaires.

CHAPITRE III

LES SOLUTIONS DE LA JURISPRUDENCE EN MATIERE DE REQUISITIONS

§ 1. — *Vue d'ensemble.*

Le droit de réquisition peut être exercé par les nombreuses autorités compétentes mais par elles seules et dans les cas prévus par les textes en vigueur. Le décret du 29 novembre 1939 admettait que son emploi serait restreint à la satisfaction des besoins des armées et l'hé-

bergement des réfugiés. Le Conseil d'Etat décide qu'une réquisition de logement au profit des ouvriers travaillant pour la Défense nationale entre dans la satisfaction des besoins de l'armée de l'Air, de Mer et de Terre (C.E. 18 mai 1945, Section Fichier du C.E. n° 69-779 Gillet). Un armistice ne suffit pas à enlever au gouvernement l'usage du droit de réquisition. Sans attendre la seconde guerre mondiale où le gouvernement issu de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 n'aurait pu satisfaire sans contrainte aux immenses besoins de la nation, la Chambre criminelle de la Cour de Cassation décidait le 12 mai 1871 D.P. 71-1-262 que « l'état de guerre avec l'Allemagne n'a pas pris fin légalement à la signature des préliminaires de paix. Par suite un service requis depuis cet incident pour venir en aide à l'armée a été à tort considéré comme non obligatoire alors qu'il n'était que la conséquence de la guerre calamiteuse soutenue par la France ». Cet arrêt marque bien le caractère exceptionnel des réquisitions et leur nécessité en état de crise. Le Conseil rappellera particulièrement ces points dans l'arrêt déjà cité du 8-11-1945 (Société coopérative l'Union agricole).

§ 2. — *Réquisitions de meubles et d'immeubles.*

A. — *Les meubles :*

a) Elles peuvent être effectuées sur ordre verbal et sans reçu s'il s'agit de meubles. C.E. 18-1-1946 (Agence B.R.A.D.).

b) Si le maire a le droit de pourvoir en cas de guerre, d'urgence ou de nécessité au logement et à l'installation des réfugiés, il excède ses pouvoirs lorsqu'il prend, en 1914, à l'encontre d'un propriétaire qui avait loué sa maison pour une durée de trois mois à un réfugié, un ordre re réquisition l'obligeant à maintenir une partie de ce mobilier à la disposition du preneur à l'expiration dudit délai (arrêt Bouchier du 5-7-1919).

B. — *Les immeubles :*

a) Le 13 août 1842, la Cour de Cassation reconnaissait au maire le droit de répartir les habitants d'une commune en une ou plusieurs classes, suivant le montant de leurs impositions et de désigner un nombre de soldats variable suivant les classes pour bénéficier de la réquisition. Ce procédé un peu simpliste (le montant de l'imposition n'étant pas toujours en proportion avec les locaux disponibles), préparait la répartition plus adaptée prévue par la loi du 3-7-1877.

b) Le préfet ou le maire par délégation peuvent requérir en temps de guerre les locaux nécessaires aux besoins du pays et particulièrement de son ravitaillement. Le Conseil d'Etat valide ainsi les réquisitions prononcées au profit d'un boucher sinistré. Arrêt du 8 mars 1938 (Monnouvelle) et d'une coopérative laitière, C.E. 20-9-1944 (Trompart).

c) Les réquisitions prévues par la loi du 11-7-1938 ne peuvent être ordonnées en faveur d'un organisme privé dès lors que celui-ci n'est à aucun titre chargé d'assurer un service public, décident le 10 avril 1946 les 2e et 4e sous-sections du contentieux du Conseil d'Etat. La réquisition d'un immeuble par l'organisme « Front National » est donc illégale.

§ 3. — A) *Règlement des réquisitions.*

Il est effectué sur la base de la valeur du bien non au jour où la réquisition est signifiée au maire mais de celui où elle est portée à la connaissance des intéressés (Trib. Civ. Carcassonne D.P. 1916-2-137.

Joints à l'indemnité de réquisition calculée d'après la loi du 11 juillet 1938 et les textes subséquents, viennent s'ajouter les intérêts dus par l'Administration. En raison du déroulement des hostilités, le paiement se fait avec beaucoup de retard. Les intérêts dus au prestataire sont des intérêts moratoires et non compensatoires, la Cour de Cassation estimant que la réquisition en elle-même ne saurait donner lieu à l'attribution de dommages intérêts, Req. 20-1-1930, D.H. 1930-99. Le juge, est-il rappelé dans cet arrêt, ne peut allouer au réclamant sous forme d'intérêt compensatoire aucun complément d'indemnité.

Les intérêts des sommes à verser pour retard dans le paiement de l'indemnité courent conformément à l'article 1153 du C. Civ. à partir du jour de la sommation de payer et notamment du jour de l'assignation en justice, Civ. 22-3-1921, D.P. 1923-1-69.

B. — *Contentieux des réquisitions :*

Les requêtes doivent être présentées suivant certaines formes. La disposition de l'art. 62 de la loi du 3 juillet 1873 prescrivant que tous les avertissements et autres actes qu'il sera nécessaire de signifier à l'autorité militaire pour l'exécution de la loi le seront à la mairie du chef-lieu de canton s'applique aux actes de procédure qu'il peut être nécessaire de signifier à l'autorité militaire spécialement à ceux concernant les jugements rendus à l'occasion de litiges ayant eu pour cause des réquisitions.

Par suite c'est à bon droit qu'est déclaré tardif l'appel d'un jugement interjeté plus de deux mois après la signification à la mairie du chef-lieu de canton dans lequel avait été exécutée la réquisition.

Les tribunaux judiciaires ayant à fixer le montant de l'indemnité due au prestataire en cas de litige, le Conseil d'Etat le confirme indiquant qu'il en est de même pour les questions annexes. Cf. arrêt du 6 février 1929 (époux Ola) Rec. p. 154 : « c'est aux tribunaux judiciaires et non au Conseil d'Etat qu'il appartient de connaître de la réclamation contre un état de perception par lequel le ministre

de la Guerre a déclaré un particulier débiteur d'une certaine somme pour trop-perçu sur une indemnité de réquisition ».

C. — *Les sanctions :*

Celles-ci, enfin, ne peuvent être sans fondement. L'arrêt précité du 23 octobre 1946 — dame Tréfeu — annule une réquisition de vaches laitières, faute de livraison au service du ravitaillement des quantités de lait imposées. Les circulaires ministérielles et le règlement du Comité Central des Groupements Interprofessionnels laitiers qui prévoient cette sanction manquent de base légale.

§ 4. — *Les réquisitions mixtes.*

a) celles portant sur l'or, les devises étrangères détenues par les particuliers.

Elles ont été généralisées en France et dans l'Empire. Tout citoyen est tenu de livrer son métal à peine d'amende ou de prison. Leur effet semble être assez faible. La plupart des valeurs étrangères libellées en une monnaie indiscutée — dollar, livre, franc suisse, couronne suédoise... — ont été requises et dans la plupart des cas réalisées — malheureusement pour les propriétaires dépouillés, on discute encore sur les modalités pratiques d'indemnisation. Les bases légales sont insuffisantes ou inexistantes. Nous ne connaissons pas d'arrêts à ce sujet.

b) celles portant sur les moyens de transport.

1° Les chevaux : la loi du 3 juillet 1877 n'ayant pas déterminé le délai dans lequel les propriétaires de chevaux et de voitures sont tenus de faire leur déclaration, un R.A.P. a pu valablement combler cette lacune et décider que cette déclaration doit avoir lieu avant le 1er janvier de l'année suivante ; par suite le propriétaire qui ne fait pas la déclaration est passible des peines portées par la loi de 1877 (Cour de Bourges, 9-5-78 D. 79-2-33).

Cette responsabilité lui est propre, rappelle la Cour de Caen (28 octobre 1891 — D.P. 93-2-203). C'est lui seul qu'atteignent les peines portées par l'art. 52 de la loi du 3-7-1877, alors qu'il n'a pas présenté à la commission de classement un cheval lui appartenant. Spécialement, la femme mariée n'étant pas propriétaire de l'animal soumis à la réquisition, ne peut être poursuivie, alors que, en cas d'empêchement du mari, elle n'a pas présenté le cheval à la commission.

Il est des cas plus complexes. Qui est responsable du ou des chevaux appartenant à une personne morale ?

« Lorsque le cheval appartenant à un établissement public a été inscrit sur la liste annuelle de recensement sous le nom du représentant de cet établissement, celui-ci doit être considéré comme propriétaire de l'animal », décide le Trib. correctionnel de Périgueux, le

25-11-1891 (D.P. 1893-2-303). Si le cheval objet du litige n'est pas présenté, les commissions de classement de chevaux et mulets soumis aux réquisitions n'ont pas compétence pour statuer sur la validité des excuses invoquées par les propriétaires qui ne présentent pas leurs chevaux devant elle. Cette mission, dit la Cour de Dijon, dans un arrêt du 21 novembre 1900, D.P. 1901-2-271, appartient exclusivement aux tribunaux devant lesquels est poursuivie la répression des infractions à la loi du 9 juillet 1877.

2° Des litiges ne paraissent pas s'être élevés en matière de voitures, même automobiles, qui aient donné lieu à des arrêts importants. L'accord amiable n'est pas ici nécessaire (Cf. Joubert, 5-7-1946).

Ils sont très rares en matière de chemins de fer. L'Etat traitant à l'amiable, autrefois avec les compagnies, aujourd'hui avec la S.N.C.F.

3° Par contre, de nombreux arrêts sont intervenus en matière de transport par mer. Le Conseil d'Etat fera preuve de beaucoup de prudence. Il se déclarera incompétent d'après la loi du 3-7-1877 si le litige porte exclusivement sur le montant de l'indemnité (Cf. arrêt du 11 mars 1925 Cie des messageries maritimes) ou encore si la réquisition dans un cas particulier relève de la théorie des actes de gouvernement. Dans l'arrêt du 3 nov. 1922 (Consorts Lichiardopoulos), il utilisera cette dernière théorie. « Considérant... que les mesures prises à cet égard se rattachent uniquement à la conduite de la guerre et aux rapports internationaux de l'Etat français avec les autres puissances et qu'à ce double titre, elles échappent à la compétence du Conseil d'Etat statuant au Contentieux. Rejette...

4° Nous n'avons pas découvert d'arrêts intervenus en matière de réquisition d'avions.

§ 5. — *Les réquisitions allemandes* sont réglées par la voie administrative au terme d'une loi de 1941. Les décisions du ministre sont susceptibles de pourvoi devant le Conseil d'Etat, décide celui-ci le 8 sept. 1944, G.P. 1944-2-120 peu avant qu'intervienne un changement de compétence.

Sur tous ces points complémentaires comme sur ceux essentiels, le souci des Tribunaux s'affirme : délimiter strictement les contraintes qui pèsent ou menacent de peser sur les individus. Assurer le respect des activités étatiques, éviter l'oppression des particuliers, l'anarchie par l'oubli continu des besoins de l'Etat. Plus peut-être que juridique, la jurisprudence est hautement morale. Elle est un exemple de travail mené sans répit pour obtenir un bon fonctionnement des services publics, quelles que soient les difficultés du moment.

CHAPITRE IV

LA PROCEDURE. SES REGLES

Qu'il s'agisse d'une action devant les tribunaux judiciaires ou administratifs, la base de départ est toujours la même. Elle suppose soit la contestation de la légalité d'un acte ou mieux encore de sa régularité et c'est à un recours pour excès de pouvoir que l'on aboutit le plus souvent, soit la contestation d'une juste appréciation, faite par l'autorité administrative compétente, du montant de la réquisition et l'on voit s'engager l'instance devant les Tribunaux judiciaires. Dans un cas, comme dans l'autre, le législateur avait souhaité une décision rapide. En attribuant compétence aux tribunaux judiciaires, les assemblées de 1877 avaient tenu à rapprocher le plus possible le juge du prestataire. Avant d'en venir là, l'indemnité égale au service fourni devait intervenir dans le plus bref délai possible. Une commission départementale mixte comprenant en 1877 les deux tiers de civils et un tiers de militaires, en 1938 la moitié de représentants des intérêts civils, l'autre moitié de fonctionnaires, peu nombreuse, capable de délibérer rapidement, propose à l'autorité requérante le montant de la somme qui doit être allouée. Si le requérant civil ou militaire accepte la proposition, celle-ci est transmise sans délai au maire des communes intéressées et de plus en plus, à l'intéressé lui-même qui a deux semaines pour réfléchir. S'il accepte et c'est souvent le mieux, tout est fini. S'il refuse, le juge de paix ou le Tribunal Civil sont compétents pour intervenir. S'il se tait, cas très fréquent, l'allocation est considérée comme définitive au bout de quinze jours et réglée comme telle sauf si le prestataire est mobilisé. Il bénéficie alors, soit d'un moratoire général comme en 1914, soit de délais spéciaux prévus par le décret du 1er septembre 1939.

Le juge du référé peut-il être saisi en dehors de toute voie de fait, simplement en cas d'urgence ?

La Cour de Cassation l'admet par un arrêt des Requêtes du 5 février 1918, D. 1923-1-170, s'il y a nécessité absolue de procéder sans délai aux constatations nécessaires à éclairer le tribunal civil, seul juge du fond sur le montant de l'indemnité. On ne saurait faire preuve de plus de prudence.

En cas de différend, le juge de paix du canton est saisi par le maire. Il convoque les deux adversaires en conciliation. S'il échoue, il peut soit renvoyer l'affaire, soit statuer. Dès que la somme dépasse quinze cents francs, le tribunal civil peut en connaître par la voie de l'appel.

La procédure sommaire s'applique toujours devant les tribunaux du premier degré. L'affaire est instruite en cette forme. Les frais, longtemps minimes (dispense du timbre, enregistrement gratis des procès-verbaux, certificats, significations, jugements...) pourront être

mis par le juge à la charge de l'Etat, en vertu de la loi du 20 juillet 1918, si les prétentions du réclamant sont reconnues fondées.

Les tribunaux, dont les jugements sont susceptibles d'appel, et du pourvoi en cassation ont, comme l'a rappelé l'arrêt Erichsen, le plus large pouvoir d'appréciation. Ils ne peuvent toutefois allouer au prestataire une indemnité plus forte que celle demandée.

Ils peuvent être saisis d'office par le prestataire, si la décision de la Commission départementale des Réquisitions ou de la Commission spéciale compétente n'est pas intervenue trois mois après la transmission du dossier par le maire, décide l'art. 26, al. 8, de la loi du 3 juillet 1877. La loi de 1938 ne contient rien à cet égard, mais le R.A.P. du 28 novembre reproduit le texte précédent. Il introduit toutefois la nécessité d'une sommation adressée à l'autorité requérante. Les complications commencent.

Les parties doivent se faire représenter selon les règles habituelles. L'Etat désignera un fonctionnaire du service requérant. L'Intendance, le Commissariat de la Marine... Il doit constituer avoué devant les Tribunaux de l'ordre judiciaire.

Les actes de procédure sont signifiés à la mairie du chef-lieu de canton où le maire a introduit l'instance selon l'art. 62 de la loi de 1877, récemment appliqué par la Cour de Cassation. C'est une procédure judiciaire de droit commun dont nous avons rappelé les règles.

Les procédures particulières ont été brièvement indiquées lors de l'étude des textes qui les régissent. Les principes que la loi de 1877 avait voulus simples et évidents sont devenus d'une application difficile depuis 1938, tant en raison des nombreuses procédures spéciales alors envisagées, que de l'étendue des réquisitions nécessitant des expertises multiples en matière d'immeubles et surtout d'entreprises. Le requérant, c'est-à-dire l'une des administrations de l'Etat, doit en cas de refus ou de non-acceptation dans un délai variant de 1 à 3 mois de l'indemnité proposée, engager directement l'instance devant le Tribunal civil.

La procédure se déroule toujours de la même manière, mais le dossier sera plus épais.

Les multiples indemnités que le législateur a voulu accorder au propriétaire vont nécessiter pour leur allocation des justifications de plus en plus nombreuses.

Les causes d'intervention du juge vont se multiplier.

CHAPITRE IV — LES SANCTIONS

Elles n'ont jamais fait défaut en matière de réquisitions. Peut-être ont-elles été trop énergiques. Avant la Révolution de 1789, la seule approche des soldats a suffi pendant de longs siècles à faire

fuir les paysans. Les estampes de Callot où les pendus occupent une place d'honneur, semblent caractériser la situation. Dès qu'une opposition se révélait, elle était promptement matée. Sous la Révolution, nous distinguons plusieurs stades. A chacun d'eux nous devrons envisager comme en tous temps la situation faite en requérant et celle où est placé le requis. Dans une première phase, sous l'Assemblée Constituante, la Législative et même les débuts de la Convention, une certaine modération a présidé aux décisions que l'on voulait faire respecter. Le législateur a confié aux corps municipaux ou à des commissaires munis de pouvoirs d'enquête le soin de requérir. Ce sont des amendes que l'on prononce contre ceux qui se dérobent, les fers menacent les auteurs d'exactions.

La Convention entre bientôt, lors de l'exécution du Roi, dans une phase violente. Il n'y a plus de pénalités précises. Les commissaires envoyés en mission, les représentants sont de véritables proconsuls. Dans une période aussi troublée, les spoliations des dirigeants ou des agents publics sont innombrables et à peine contrôlées.

Les requis obéissent sous une seule menace, celle de l'échafaud, où l'on dirige tous les « suspects ». Ce sont des procédés iniques et trop violents pour être longtemps tolérés. Aussi, dès le 18 brumaire an III une loi décide qu'il n'y aura plus de réquisitions illimitées mais que tous les citoyens devront satisfaire à celles qui leur sont adressées à peine de confiscation des biens requis.

Les agents de l'Etat convaincus de détourner à leur profit le produit des réquisitions sont passibles de six ans de fers.

La même peine atteint tout individu qui exercera des réquisitions sans y être autorisé.

La loi de 3 pluviose an III qui « rétablit des moyens de coercition réguliers » prévoit :

l'arrestation et l'emprisonnement ainsi qu'une amende au moins égale à la valeur des produits non fournis pour ceux qui ne satisfont pas aux réquisitions de grains.

Ces mêmes peines seront appliquées à ceux qui n'obéissent pas aux réquisitions de voitures.

Le Code Pénal nous livre les décisions de l'Empire sur ce sujet. Elles ne visent pas spécialement le refus d'obéir à des ordres de réquisition. Ce délit serait réprimé par l'article 224 entre autres : Les outrages adressés aux autorités requérantes sont punis d'une amende et d'emprisonnement (six jours à un mois). Surtout l'Empire se préoccupe de ses agents qu'il veut sans reproches.

Désormais, la réclusion (art. 188) atteint les fonctionnaires qui tentent de s'opposer par la force à l'exécution des lois. Si leurs actes sont suivis d'effets, ils n'encourent rien moins que la déportation du seul chef de leur opposition.

La Réquisition est sagement sanctionnée par les légistes de la Révolution. Si l'on met à part, la période de la Grande Terreur, ceux qui se dérobent aux réquisitions sont frappés par l'amende ou la confiscation, parfois par un emprisonnement de brève durée.

Les agents de l'Administration qui exécutent sans mandat ou détournent les denrées requises sont coupables de vol aggravé par un abus de pouvoir. Les peines les plus sévères les atteignent, allant jusqu'à six ans de travaux forcés.

L'Empire n'aimait pas les Réquisitions, il voyait surtout celles de la force publique qui ne s'adressent pas à des citoyens mais à des agents de police du fait de leur qualité ou à des chefs de détachement et que nous n'envisageons pas ici. Il n'est cependant pas douteux qu'une répression efficace du refus d'obtempérer à des ordres de réquisition ne fut permise par le Code. L'article 224 paraît compléter les lois de la Révolution toujours en vigueur alors en la matière.

Les exactions des agents publics, leurs détournements sont assurément punis des travaux forcés à temps ou de la prison suivant leur importance par les articles 169 à 174 du Code Pénal. Les auteurs mettent davantage l'accent sur les fautes des fonctionnaires que sur celles des imposés.

Ces solutions vont être maintenues jusqu'à nos jours. Elles sont assurément justes et modérées. La loi de 1877, plus complète que les anciens textes, envisage plusieurs catégories de fautes.

a) Celles du requis ou de son représentant qui refuse en principe d'exécuter les réquisitions. Ce peut être le maire au nom de la commune, ou, les habitants requis individuellement. Le délinquant encourt une forte amende : 200 à 500 francs.

b) Celles des habitants requis qui dissimulent ou empêchent les réquisitions. L'autorité militaire peut faire exécuter celles-ci par la force. Les opposants encourent en plus une amende s'élevant au double de la prestation exigée. Le Tribunal Correctionnel détermine la valeur des biens. D'ailleurs, si la réquisition se produit en temps de guerre, le Tribunal militaire est compétent pour décider en vertu de la loi du 9 août 1849 sur l'Etat de siège. C'est ce même Tribunal qui connaîtra des abandons de service personnels en temps de guerre punis de six jours à cinq ans de prison. En temps de paix une seule amende correctionnelle sanctionnait ce délit : 16 à 50 francs.

Les Tribunaux répressifs ne peuvent condamner qu'après avoir vérifié la légalité de l'acte attaqué : Des étrangers requis à tort ne peuvent évidemment être punis.

« Le délit ne peut exister qu'à la condition que les réquisitions, auxquelles le prestataire résiste aient été faites dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit » décide la Cour de Bordeaux le 9 mars 1918.

c) Celles commises par les agents civils ou militaires. « Si ces re-

présentants de l'Etat abusent des pouvoirs qui leur ont été conférés ou refusent de donner reçu des quantités fournies » ils sont punis de prison (deux mois à deux ans).

S'ils exercent des réquisitions sans avoir qualité pour le faire, ils commettent des actes punis de prison et en cas de violence exercée par des militaires, de la réclusion.

Ce sont les mêmes châtiments qu'en l'an III. Le progrès accompli consiste à distinguer les circonstances : s'agit-il d'une période de paix, ou du temps de guerre.

Le coupable s'oppose-t-il formellement aux réquisitions ou se borne-t-il à faire preuve d'une mauvaise volonté non excusable, certes, mais compréhensible... D'autre part, la loi de 1877 doit être appliquée par l'autorité militaire, disciplinée et respectée. Les fautes commises par les officiers et les fonctionnaires militaires seront donc très sévèrement sanctionnées.

Les manquements aux réquisitions de chevaux et voitures, sont punies d'une amende très modérée égale à la moitié du prix de l'animal, fixé par le barème, ou du véhicule, estimé par la commission.

La guerre de 1914 éclate. Il faut pourvoir au ravitaillement de la population civile. Les réquisitions changent d'aspect. Elles sont effectuées d'après les déclarations des intéressés méfiants et dont les dires sont difficiles à contrôler.

Leur « mauvais vouloir » est parfois manifeste mais difficile à sanctionner. Des dispositions originales sont alors prises.

a) quiconque n'effectue pas les déclarations légalement ordonnées d'après les termes de la loi du 3 août 1917, art. 3 encourt une amende de 50 à 1.000 francs.

b) Si les personnes requises dissimulent à l'aide de manœuvres frauduleuses les biens réclamés, elles sont passibles de prison trois mois à deux ans) et d'une amende égale à la valeur des objets réquisitionnés.

Si elles se bornent à refuser l'obéissance aux ordres légaux, cas classique en matière de réquisitions militaires, elles deviennent passibles et de prison (six jours à un mois), et d'une amende, 50 à 1.000 francs, et de la confiscation ; sanctions plus sévères que celles envisagées en 1877 pour réprimer le « mauvais vouloir » des habitants. La prison, en particulier, n'était pas prévue alors du moins en temps de paix.

c) Les pénalités applicables aux fonctionnaires exécutant des réquisitions sans titre sont celles prévues à l'art. 174 du Code Pénal punissant la concussion et l'abus de fonctions.

— Réclusion pour les agents de l'Etat et les officiers publics de deux ans à cinq ans.

— Prison pour une même durée si la valeur des biens requis indûment ne dépasse pas 300 francs.

— Amende obligatoire variant du douzième au quart des restitutions et des dommages-intérêts. Malheureusement, ces dispositions sévères, bien que traditionnelles, peuvent être sensiblement réduites désormais par l'attribution des circonstances atténuantes et même le prononcé du sursis, toutes atténuations permises par la loi du 3 août 1917.

A côté de ces sanctions, interviennent d'autres. de caractère administratif. La loi de 1911, sur les réquisitions militaires décidait en particulier que les concessionnaires de mines de houille, montrant du « mauvais vouloir », verraient leurs exploitations passer entre les mains de l'Etat qui les ferait fonctionner en régie.

Les propriétaires d'entreprises industrielles requises sont susceptibles des mêmes sanctions.

Ils sont toutefois moins menacés que leurs collègues. La mise en régie pouvant intervenir même en dehors de toute faute commise par eux, le caractère de sanction qu'a la mesure prise n'est pas toujours évident.

La loi du 10 février 1918 permet la réquisition par décret de la totalité de la flotte marchande. Le haut commissaire à la marine marchande établit un modèle de charte partie « proposée » à tous les armateurs intéressés. Il n'est guère avantageux pour les compagnies maritimes mais si elles ne l'acceptent pas, elles sont soumises aussitôt au régime de la loi de 1877. S'il n'y a pas en pratique sanction pour les armateurs, presque aussi défavorisés dans les deux cas, le haut commissaire estime en prendre une puisqu'il impose aux récalcitrants un régime moins avantageux. Il n'en sera pas de même en 1940. Les auteurs de la nouvelle charte partie donnent simplement un choix à faire aux armateurs et n'ont pas, a priori, de méfiance contre eux.

La seconde guerre mondiale allait éclater. Une loi du 18 juin 1934 avait organisé la réquisition des automobiles. Les propriétaires qui font des déclarations fausses ou qui évitent d'en faire sont punis d'une modeste amende de quinze francs. S'il y a récidive, une peine de cinq jours de prison au plus atteint ceux qui fournissent des renseignements inexacts. Par contre, les propriétaires dûment convoqués qui oublient de répondre sont plus sévèrement frappés : une amende correctionnelle de cent à dix mille francs peut les atteindre.

Innovation intéressante, les circonstances atténuantes ne peuvent être invoquées.

La loi votée le 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre modifiée par le Décret du 1er-9-39 maintient en vigueur les pénalités prévues par la loi de 1877 en matière de réquisitions militaires. Il n'en est pas de même pour les réquisitions civiles où elle édicte de sévères dispositions :

a) Les citoyens français ou étrangers âgés de 18 ans au moins qui n'auront pas dès le temps de paix fourni tous renseignements demandés par le ministre compétent sont passibles de prison — un mois à un an — et d'une amende de seize à cinq mille francs ou de l'une de ces deux peines seulement.

En cas de récidive, la peine est portée au double (art. 31 al. 2).

Ces mesures sont bien énergiques et certainement dépassent leur but. L'Etat avait fait preuve d'un grand libéralisme et d'une grande faiblesse au cours des années difficiles qui vont de 1930 à 1939. Il s'apercevait subitement des conséquences de son attitude qui nous amenait à une guerre géante sans aucune préparation. Les mesures les plus rigoureuses, prises à la dernière heure, ne suppléent pas le travail qui eût pu être fait pendant de longues années d'incurie et de désordres.

Les taux des amendes devaient certainement être plus élevés que ceux fixés en 1877, du fait de la dévaluation. Ils semblent tout à fait excessifs par rapport aux délits ou contraventions qu'ils répriment. Les peines de prison sont superflues. Le fait de ne pas fournir, en temps de paix, les renseignements demandés peut provenir de l'ignorance des intéressés et de leur méfiance bien naturelle devant les dispositions complexes d'une loi régissant un domaine nouveau. L'explication du but poursuivi eut dû être très poussée et il n'en est pas du tout question. Les sanctions ne donneront pas satisfaction sur ce point.

Sur d'autres matières, nous ne pouvons qu'admettre les solutions du législateur : ceux qui auront utilisé ou divulgué les renseignements obtenus, qui ont donc nui à la défense nationale, comme ceux qui auront donné de faux renseignements ou tenté de dissimuler les biens soumis à réquisition et causé un grave préjudice à l'Etat sont passibles d'emprisonnement de un mois à un an et d'une amende de cent cinquante à dix mille francs, ou de l'une de ces deux peines seulement.

En cas de récidive, la peine est portée au double. (Cette disposition est peut-être adoptée symétriquement avec celle de l'alinéa 2.)

Bien entendu, les fonctionnaires ou agents de l'autorité souvent chargés de recueillir les renseignements et qui les divulguent, commettent une véritable trahison plutôt qu'une violation du secret professionnel. Les peines de prison — un an à quatre ans — qui les menacent sont, à nos yeux, un minimum des châtiments.

Les peines prévues, excessives ou adaptées, sont celles du temps de paix. En cas de guerre ou de mobilisation, les négligents ou les auteurs de fausses déclarations sont passibles d'un emprisonnement de six jours à cinq ans, d'une amende de cinq à trente mille francs, susceptibles d'être doublés en cas de récidive...

Ces peines peuvent être appliquées à quiconque ne satisfait pas aux obligations prévues par la présente loi.

Les fonctionnaires ne sont pas oubliés. Le personnel civil qui procède à des réquisitions illégales est passible des peines de réclusion, prison ou amende prévues par l'art. 174 du Code pénal. Le personnel militaire coupable des mêmes faits peut être soumis aux articles 214 et 216 du Code de Justice militaire.

La seconde guerre mondiale éclate et les textes vont se multiplier de 1939 à 1946.

Les auteurs ne cherchent pas à innover à priori en matière de sanctions. Ils ne le font que s'ils ne peuvent se mouvoir dans le cadre de la loi du 11 juillet 1938, complétée par un décret du 10 novembre 1939, interdisant à tout entrepreneur d'embaucher des ouvriers sans s'assurer qu'ils sont libres de toute réquisition. C'est à ces textes et particulièrement à l'art. 31 de la loi du 11 juillet 1938 que se réfèrent les textes ultérieurs, tant pour sanctionner les réquisitions de personnes :

Réquisition collective de la batellerie (décret du 27 janvier 1940, art. 3),

Réquisition des exploitants ruraux (loi du 31 décembre 1941, art. 8),

Service civique rural (arrêté du 11 avril 1942, art. 6),

Réquisition des médecins et pharmaciens... (décret du 20 avril 1945, art. 16),

que pour faire respecter les réquisitions de biens :

Réquisition des ports maritimes de commerce (décret du 2 juin 1940, art. 3).

Si étendu que fut son champ d'application, la loi de 1938 ne pouvait tout sanctionner.

Les ministres du Ravitaillement ont fixé les premiers les sanctions applicables en leur domaine et, depuis le retour au pouvoir de M. Laval, en 1942, ils n'ont cessé de changer de méthodes, et donc de pénalités. On a même vu des fonctionnaires placés sous leurs ordres imaginer des sanctions non dépourvues d'effets, mais sans base légale. Le Conseil d'Etat (Dame Tréfeu) annula, pour ce fait, une décision en bonne forme qui réquisitionnait les bovins d'une paysanne obstinée dans son refus de payer une amende administrative infligée pour non-livraison de sa production de lait à l'organe collecteur.

En 1942, M. Barthélémy, préoccupé d'une procédure expéditive pour l'assainissement de la banlieue parisienne, renonçait à se référer à la loi de 1938. Il édictait simplement qu'au terme d'un délai de trente jours, suivant la déclaration d'utilité publique faite par le Préfet de la Seine, les habitants des immeubles requis doivent vider les lieux sur simple injonction, l'Administration se réservant le droit d'agir par la force, s'il était nécessaire. La menace non exprimée d'un internement administratif suffisait comme sanction.

Dix-huit mois plus tard, le Comité d'Alger décidait d'utiliser

au maximum la terre arable pour les cultures, et ce, par voie de réquisition.

Il prévoyait pour les exploitants et salariés ruraux qui ne respecteraient pas ses décisions :

1° l'application des peines prévues par l'art. 31 de la loi du 11 juillet 1938;

2° des mesures administratives (internement, sections de discipline...).

Les chefs d'établissements industriels ou commerciaux, les membres des professions libérales qui embaucheraient malgré la loi seraient condamnés de dix jours à cinq ans de prison et de deux cents à soixante mille francs d'amende.

Les peines de prison s'expliquent comme « les mesures administratives » par la tension des esprits et l'énormité des chiffres de l'amende par l'inflation grandissante.

Des dispositions originales sanctionneront les manquements aux prescriptions de l'ordonnance du 11 octobre 1945 sur le logement d'office.

a) Qui n'a pas produit dans les délais fixés les déclarations exigées ou s'opposera à l'exécution de l'ordonnance est passible d'une amende civile de 500 à 500.000 fr. Quel avilissement du franc depuis un an et demi !

b) Ceux qui ont donné à leurs immeubles ou locaux à usage d'habitation une autre affectation devront remettre leurs biens en état dans un délai fixé par le juge, à peine :

1) d'emprisonnement de 1 mois à un an,

2) d'une amende de 1.000 à 200.000 fr., ou de l'une des deux peines.

c) Les fausses déclarations entraînent, comme d'usage, la prison: un mois à un an, et l'amende: 200 à 100.000 fr. (portée de 300 à 200.000 fr. en cas de récidive).

d) Les fonctionnaires et agents concussionnaires encourent les peines prévues aux art. 177 et 178 du Code pénal. Donc : la dégradation civique, une amende d'un montant double des sommes reçues, remplacée, si le coupable est militaire, par un emprisonnement de deux à six mois. L'art. 178 nous paraît visé à tort : il envisage le cas où la corruption aurait pour objet un fait criminel emportant une peine plus forte que celle de la dégradation civique.

Les corrupteurs seront punis suivant l'art. 179 du Code pénal. Ils sont ainsi passibles d'emprisonnement — trois ans à cinq ans — et d'une amende d'au moins trois mille francs.

Les sanctions prévues par l'ordonnance sur les réquisitions de logement peuvent faire l'objet d'une remarque. Les tribunaux chargés d'appliquer le texte ont annulé des réquisitions, prononcé des expulsions. Il ne paraît pas qu'ils aient utilisé les dispositions répressives du texte. Celui-ci est donc mal conçu.

Les amendes civiles ou pénales sont excessives, malgré la faible

valeur qu'a le franc en 1947. Les peines d'emprisonnement paraissent très fortes, certainement exagérées.

Malgré les terribles menaces qui pèsent sur les propriétaires et les mesures d'usage contre les fonctionnaires, on ne trouve pas un seul logement de plus. De multiples trafics permettent seuls aux personnes sans abri de trouver un appartement. Nous croyons que ce texte est excessif en matière de pénalités, comme en bien d'autres points. Il trouble par ses apparences révolutionnaires plus que par son efficacité et montre seulement qu'il est conçu dans une période révolutionnaire, une époque de transformations profondes, mais que l'on ne sait encore dans quel sens orienter.

De notre temps datent aussi les réquisitions d'or et de devises étrangères. La loi demeure plus simple. Les deux ordonnances du 7 septembre 1944 relatives à ces deux points prescrivent, en cas d'infraction, la confiscation dans tous les cas et l'application des pénalités prévues par le décret du 9 septembre 1939 (amende et emprisonnement). Un peu de bon sens reparaît ici. L'Etat s'empare d'abord des biens faisant l'objet d'un trafic illicite.

Les sanctions appliquées lors des réquisitions et que nous venons d'entrevoir dans leurs grandes lignes présentent des traits caractéristiques.

Elles sont constantes dans leurs principales dispositions.

Celles qui répriment les actes illicites des agents de l'Etat se rapprochent, quelle que soit l'époque, des pénalités prescrites par la loi du 18 brumaire an III, et condamnant à six ans de fer (réclusion ou travaux forcés) les fonctionnaires malhonnêtes. Les textes postérieurs prescrivent le plus souvent une peine de semblable durée, mais ils en varient la sévérité suivant son caractère : emprisonnement, réclusion, travaux forcés.

Vis-à-vis des particuliers, les variations sont plus grandes, bien que deux buts seuls soient visés : réprimer le refus d'obéissance et la dissimulation des biens requis. La confiscation est d'une grande utilité, lorsqu'elle peut être prononcée. Les peines prévues sont moindres, très inférieures comme il est juste à celles qui répriment les fautes des agents publics. Elles consistent toujours en une amende, modérée de 1795 à la seconde guerre mondiale, et en un bref emprisonnement que le Tribunal n'est pas tenu de prononcer.

Enfin, à certaines périodes, la réquisition prend des sanctions extrêmes. Les non-conformistes, peut-on dire, deviennent ennemis politiques et c'est la guillotine qui les attend sous la Révolution, lors de la Grande Terreur, les amendes énormes, prodigieuses mêmes souvent prévues de nos jours où l'on désire s'emparer moins de la vie que des biens du prochain.

Toute Révolution appelle une période de paix, celle que nous vivons n'est peut-être qu'à ses débuts. Nous souhaitons qu'elle nous ramène à des conceptions équitables et efficaces des sanctions en fait de réquisition comme partout ailleurs.

TROISIEME PARTIE

Les Réquisitions Mixtes

La grande majorité des réquisitions concerne des emprises sur des biens et se répartit tout naturellement entre les deux grandes catégories que nous avons précédemment étudiées : les meubles et les immeubles. Sur le plan interne, cette division est, au premier abord, assez satisfaisante. Il n'en est pas de même si l'on envisage les conséquences extérieures d'une guerre ou d'une crise économique. Victorieuse ou vaincue, une puissance est tenue de payer les dettes qu'elle a dû contracter. Sans cela, elle soulèverait l'hostilité des pays créanciers, fussent-ils ses anciens alliés et les principaux bénéficiaires de la guerre. La France s'est trouvée longtemps dans cette situation, après le premier conflit mondial. Pour éviter ces conséquences, elle a fait procéder au recensement et au blocage des avoirs en or et en devises étrangères possédés par ses nationaux. Si le crédit dont elle dispose dans certains pays est trop faible, ses dettes trop élevées, elle va s'empresser d'acquérir, par voie de réquisition, les valeurs en or ou en titres dont disposent ses ressortissants. Payer ses dettes sera plus aisé pour elle. L'utilisation d'or et de valeurs appartenant à des particuliers est assurément une réquisition. Celle-ci n'en concerne pas moins les deux catégories de biens, meubles et immeubles. L'or et les effets monnayables sont assurément des biens meubles. Les valeurs mobilières, les actions de compagnies ou sociétés étrangères sont aussi des meubles. Au contraire, les bâtiments ou exploitations, les droits possédés par des Français à l'étranger sont de nature immobilière. Ils sont requis par des textes identiques ou simultanés pris dans un même but : satisfaire les demandes de l'étranger; nous les étudierons dans notre première partie.

Des difficultés du même ordre se présentent en matière de transport : chevaux, voitures, automobiles sont des biens meubles. Leur étude ne se conçoit pas séparément de celle des chemins de fer, immeubles par nature quant aux bâtiments, par destination quant au matériel roulant et aux installations, ou des navires, immeubles par tradition. La réquisition des uns et des autres tend à un but unique : satisfaire les besoins militaires ou civils d'un pays sur le plan des transports. D'autre part, elle s'accompagne dans beaucoup de cas de la réquisition du personnel appelé à travailler pour l'armée en même temps que le matériel qu'il peut seul faire fonctionner. Ces

réquisitions sont rares, s'il s'agit de chevaux ou de voitures, plus fréquentes pour les automobiles et constituent enfin le droit commun pour les chemins de fer, les bateaux ou les avions.

Il faut envisager la situation du personnel requis comme celle du matériel. Nous avons, dans cette seconde catégorie, des réquisitions doublement mixtes. Elles portent sur des biens meubles et immeubles, sur des biens et sur des personnes.

L'exemple le plus net est peut-être donné par l'avion requis. Ce peut être un meuble s'il est construit, mais non expérimenté, un meuble immatriculé et susceptible d'hypothèque comme un immeuble pendant sa période de vol soit cinq ans au maximum. Enfin, il ne peut fonctionner sans son équipage, qui est souvent le même qu'auparavant, quand les hostilités s'engagent. Les aviateurs et les mécaniciens ou radios à terre sont requis en même temps que l'avion (*J.O.* du 9 janvier 1940 pour le personnel des compagnies aériennes).

Nous étudierons dans deux grandes parties :

Titre I. — Les réquisitions d'or et de devises étrangères.

Titre II. — Les réquisitions de transport.

TITRE PREMIER

LES REQUISITIONS D'OR ET DE DEVISES ETRANGERES

Le jour où l'Etat prit en main le commerce extérieur, où il fit l'acheteur et l'exportateur unique, l'économie libérale avait vécu tout comme la devise régnante au XIX[e] siècle. « Laissez faire et laissez passer. » C'était à l'Etat d'équilibrer sa balance commerciale. Les particuliers n'intervenaient pas. Tout s'est fait progressivement.

Au cours de la première guerre mondiale, le Gouvernement français servit d'intermédiaire entre ses ressortissants acheteurs et les Etats-Unis vendeurs. Il exerçait un contrôle, assez léger du reste, sur les importations et les moyens de paiement. De même, la Grande-Bretagne. Après la Révolution de 1917, la Russie allait voir instaurer, théoriquement d'abord, pratiquement par la suite, un système économique totalitaire. L'Etat est, en fait, le producteur unique. Il a le monopole du commerce extérieur et n'a plus ainsi besoin de recourir aux réquisitions d'or et de devises. Les particuliers n'en possèdent plus.

L'Allemagne, où le contrôle des changes devait empêcher l'effondrement du mark, vit exercer une surveillance très étroite sur les mouvements de capitaux, lors de la première guerre mondiale, sans porter atteinte au régime de la propriété. La crise économique de 1929 et l'avènement du régime national-socialiste en 1933 amenaient le développement des contrôles. Pour pallier le manque de devises, l'Etat s'attribue le monopole du commerce extérieur et réquisitionne tous les moyens de paiement à l'étranger.

CHAPITRE PREMIER

LE REGIME DU CONTROLE : 1939, 1943 & 1944

La France ne s'engage dans cette voie qu'après son entrée en guerre contre l'Allemagne, en 1939. Elle procède avec prudence et reste soucieuse des intérêts privés. Seul un contrôle, d'ailleurs étendu et sévère, sera institué. Il fonctionnera jusqu'au débarquement américain en Afrique du Nord en 1942, en France en 1944 et la formation d'un nouveau Gouvernement présidé par le Général de Gaulle. Jusque-là, nous étions au stade du simple droit de regard exercé par l'Etat. Nous allons passer à celui d'une éventuelle réquisition.

SECTION I. — *Modalités prévues au début des hostilités*

§ 1. *Idées directrices.*

Par le décret-loi du 9 septembre 1939, précisé par un décret simple de même date, étaient prohibés ou réglementés, en temps de guerre, l'exportation des capitaux, les changes, le commerce de l'or.

L'exportation des capitaux est, en principe, interdite (art. 1er du D.L.). Ces termes couvrent :

— l'acquisition d'avoirs mobiliers ou immobiliers à l'étranger,

— le fait de laisser en dehors du territoire français le produit des exportations à l'étranger,

— l'exportation de toutes valeurs françaises ou étrangères et les opérations de change irrégulières.

§ 2. *Les exceptions.*

La Banque de France peut seule permettre les opérations de change laissées libres. C'est elle encore qui autorise les cessions ou opérations se rapportant au commerce de l'or.

Elle agit alors par l'intermédiaire d'un Office des changes qui, comme la banque elle-même, peut faire appel à des établissements de crédit ou des agents de change agréés.

L'Office fait toutes les opérations d'achat, vente, transferts de devises. Il dispose d'un monopole. Pour l'exploiter, il se fait aider par des sociétés bancaires ou des intermédiaires agréés.

§ 3. *Le commerce de l'or.*

La Banque elle-même, en son siège central, se réserve d'approuver ou rejeter les demandes qui lui sont faites concernant le commerce de l'or. Celui-ci porte :

a) sur l'or monnayé, français ou étranger,

b) sur l'or en barres ou lingots,

c) sur l'or à usage industriel.

La Banque donne son avis obligatoirement s'il s'agit :
a) d'achats et ventes d'or en France et à l'étranger,
b) de contrats de dépôts,
c) de contrats de gage.

§ 4. *La répression.*

Des pénalités rigoureuses sanctionnent les fraudes possibles :

a) par l'amende de 100 à 100.000 fr., doublée en cas de récidive,

b) par la prison de un à six mois, portée en cas de récidive de six mois à cinq ans. Ce régime prévoit donc :

1) une interdiction de principe d'exporter des capitaux,

2) un régime d'autorisations données directement par la Banque de France s'il s'agit de matières d'or ou s'il s'agit de valeurs, de traites, d'approbations données soit par l'Office des Changes, soit par un intermédiaire agréé.

Les différentes matières d'or sont délimitées par le décret d'application du 9 septembre 1939. Ces mesures s'appliquaient aux personnes physiques résidant en France et aux personnes morales françaises ou étrangères pour leurs établissements en France.

Les étrangers peuvent faire transférer leurs biens s'ils ne résident pas.

Le régime n'avait rien de draconien.

Il sera précisé un peu plus tard.

Section II. — *Les hésitations*

Un décret du 9 mars 1940 au *J.O.* du 16 mars 1940 paraît avoir voulu limiter la portée de l'art. 2 du décret du 9 septembre 1939. Il ne considère plus comme exportation illicite de capitaux que le seul fait de ne pas rapatrier le produit des ventes effectuées à l'étranger. Il est rapporté peu après par un premier décret du 24 avril 1940 au *J.O.* du 2 mai, qui exige l'autorisation de la Banque de France pour effectuer toutes opérations de change. L'Etat réglera par décret les questions de cessions de devises, achats, ventes, transferts...

Un second décret signé et promulgué aux mêmes dates reprend, en le complétant, le décret du 9 septembre 1939: Est désormais considéré comme illicite le transfert de capitaux réalisés à l'étranger, sans autorisation de la Banque.

Les pénalités semblaient douces. Il faudra plus de deux ans avant qu'elles le soient moins.

Section *III. — L'accroissement du contrôle*

La loi du 16 avril 1942, *J.O.* du 17 avril 1942, signée du Chef de l'Etat, abroge les dispositions répressives édictées en 1939. On

assistait de plus en plus à une véritable fuite devant la monnaie de papier, on craignait des pressions ennemies et les particuliers réalisaient en fraude des transferts de plus en plus élevés à l'étranger.

Les conséquences sont graves :

— les taux des amendes seront de 1.000 fr. à 3 millions de francs et même égales au montant de la somme sur laquelle la fraude a porté;

— l'emprisonnement de un an à cinq ans (ce qu'il était auparavant en cas de récidive);

— la peine comporte de plein droit l'interdiction d'exercer la profession de banquier aux intermédiaires coupables;

La confiscation est possible. Elle peut être ordonnée par le Tribunal.

Ces peines semblent au premier abord excessives, presque ridicules. On constate à l'examen que la confiscation ne se cumule pas avec l'amende. Le Tribunal peut l'ordonner, mais à moins qu'il ne s'agisse d'un très riche banquier ou commerçant, l'amende, qui peut être supérieure le cas échéant à trois millions de francs et égale à la somme que l'on a voulu transférer, suffira pour punir le coupable. D'autant que la prison est là et le Gouvernement plus encore. Il s'est réservé le droit de régler lui-même les affaires litigieuses voire de les soulever.

Seul le secrétaire d'Etat à l'Economie Nationale et aux Finances (ou son représentant) peut porter plainte et engager des poursuites. Il peut d'ailleurs transiger.

Le retrait de la plainte entraîne l'arrêt des poursuites.

C'est un pouvoir bien grand donné au ministre intéressé, d'autant qu'il n'agit pas lui-même. On peut regretter que le droit de transiger soit prévu car il est bien tentant pour des employés mal payés d'utiliser les pouvoirs dont ils disposent contre quelque rémunération du bénéficiaire. D'autre part les amendes forment un éventail trop largement ouvert : 1.000 fr. à trois millions. La confiscation considérée comme secondaire nous indique qu'aux yeux du législateur, l'autorité interviendra trop tard. Il nous semble que le texte servira à étouffer des opérations discutables sans que l'autorité supérieure ait toujours l'occasion d'en connaître assez tôt.

Enfin, les profits ou matières confisqués ne reviennent pas automatiquement au Trésor, leur montant est réparti suivant un arrêté ministériel.

Bientôt le débarquement américain en Afrique du Nord allait donner au Gouvernement d'autres soucis que d'édicter sur le sujet qui nous occupe des prohibitions ou réglementations. Les textes parus auraient eu besoin d'être revus de près et améliorés.

CHAPITRE II

LES REQUISITIONS

Les mesures de pré-réquisition de l'or et des devises étrangères

Le Comité français de Libération Nationale formé en Afrique du Nord aux termes de l'ordonnance du 3 juin 1943 semble avoir manqué de crédit auprès des « alliés » préoccupés d'eux-mêmes. Il entreprit de s'en procurer en faisant appel au patriotisme des Français et fit entreprendre :

a) le recensement des moyens de règlement ;

b) le blocage des avoirs à l'étranger ou en devises étrangères.

§ 1. — Le recensement des moyens de règlement à l'étranger.

Il est fait d'après les déclarations des propriétaires adressées à l'Office des Changes. En effet, ceux-ci doivent, aux termes des ordonnances du 5 octobre 1943, applicable à l'ensemble de l'Afrique du Nord et de l'Afrique noire, et du 1er mai 1944 applicable à la Corse, remplir une formule spéciale s'appliquant aux différentes catégories de biens visés.

A) — L'or doit être déclaré, qu'il soit en pièces — il est alors fait mention de leur valeur faciale — en barres ou en lingots de type courant, dont on donne le poids et le titre, en barres ou en lingots de type non courant, en plaques, en poudre, etc., dont on indique le poids brut et le titre. Ces matières d'or doivent faire l'objet d'une déclaration quel qu'en soit le lieu de détention.

B) — Les devises étrangères. Les propriétaires ou leurs fondés de pouvoir n'ont à mentionner que celles non détenues en compte ou en dépôt par une banque établie en territoire français. Cette dernière déclarerait pour eux.

On entend par devises les pièces de monnaie autres que la monnaie d'or, les billets de banque étrangers — dont il suffit d'indiquer la valeur nominale — les chèques, les traites, les lettres de change, les billets à ordre, les coupons, enfin les effets de toute créance à vue ou à court terme. Le détenteur doit indiquer la somme en monnaie étrangère pour chaque nature de valeur et chaque devise.

Les dépôts de fonds et comptes courants à l'étranger entraînent la déclaration du solde disponible à chaque compte et dans chaque monnaie au 1er octobre 1943.

C) — Les valeurs mobilières étrangères déposées dans des banques étrangères sont seules à être mentionnées sur les formules.

Les déclarants doivent indiquer d'une part les valeurs mobilières, de l'autre les titres étrangers en ajoutant dans chaque cas le nombre des titres, la valeur nominale et le cours au 1er octobre 1943. Sur ce dernier point, l'auteur de l'arrêté d'application fait une petite

restriction. Le cours ne doit être nécessairement indiqué que « s'il est connu du déclarant ». C'est un rappel à la réalité. Qui pouvait savoir en Afrique le taux des valeurs encore cotées dans une Europe désorganisée, en grande partie soumise à la pression de l'ennemi ?

D) — Tous les autres avoirs rentrent dans cette catégorie.

Ainsi :

1°) — Les valeurs françaises ou coloniales détenues à l'étranger.

De même que pour les autres titres, le nombre des valeurs, leur montant nominal, leur cours doivent être mentionnés.

2°) — Les créances sur l'étranger autres que des titres négociables. Ce seront les créances civiles, commerciales ou hypothécaires évaluées autant que possible dans la monnaie stipulée au contrat.

3°) — Les conventions ou contrats à l'étranger assurant une créance à un citoyen français. Le modèle pratique de déclaration joint à l'arrêté du 15 octobre 1943 (*J. O.* du 23 octobre 1944) mentionne à la file : les conventions de trustee, les contrats de participation, de commandite, de capitalisation, d'épargne... quel que soit le lieu où le titre non négociable se trouve détenu ou déposé.

4°) — Les biens meubles et immeubles, exploitations, fonds de commerce... situés à l'étranger en mentionnant les richesses improductives : mobiliers, tableaux, joyaux... les biens à usage personnel : immeubles d'habitation...

et par-dessus tout ; les entreprises industrielles ou commerciales en joignant un bilan arrêté au 1er octobre 1943 ou au jour de clôture du dernier exercice avant cette date. Cette déclaration est plus inquisitoriale que celle du fisc en France même. Elle nous semble d'un détail trop grand car le Comité de Libération n'a que des moyens de contrôle très limités sur les indications données à l'Office des Changes ou à ses représentants locaux dans les différentes possessions françaises.

Les nationaux atteints par ces premières mesures ont fait, disent les services financiers, leur devoir de manière honorable.

L'ordonnance du 5 octobre 1943 les y incitait, fût-ce à leur corps défendant, décidant sans hésiter que le propriétaire juridiquement incapable ou pratiquement empêché, cas général, serait suppléé par son mandataire légal. Probablement des difficultés vont naître. L'arrêté du 15 octobre 1943 prévoit quelques cas. S'il y a force majeure, la déclaration est provisoire. Des délais peuvent être accordés.

Le mandataire n'existera souvent pas en Afrique française. S'il est présent et habilité, il peut ignorer en grande partie tout au moins la situation du mandant... d'où des erreurs et des compléments d'indications nécessaires.

Très souvent, le mandataire légal, apte à faire des déclarations sera le directeur de la banque établie en territoire algérien ou dans

les colonies (selon l'article 4 de l'arrêté du 15-10-1943 précité). C'est de lui ou de ses agents locaux que l'Office des Changes recevra l'indication de l'or et des devises étrangères appartenant à des particuliers et placés en dépôt par un Français ou un étranger résidant dans l'Empire ainsi que par une Société dont l'activité s'exerce en territoire français. Il est établi une déclaration distincte pour chaque établissement.

§ 2. — Le blocage :

Les effets de cette déclaration sont graves : « à compter de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, stipule l'article 5, le propriétaire des avoirs à déclarer... ne peut procéder à aucun acte de disposition à leur égard ». Il ne peut réduire les droits qu'il a sur ces biens ni en modifier la consistance. Les banques sont placées par l'article 6 sous un semblable régime qui aboutit à immobiliser les biens entre les mains de leurs détenteurs... si l'Office des Changes n'est pas d'accord, cas général.

Il faut cependant vivre et beaucoup de Français n'ont que des échantillons des titres étrangers. Le législateur s'empresse de stipuler que seuls les avoirs supérieurs à vingt mille francs, en or ou en devises, feront l'objet des mesures prises, recensement et blocage.

Les peines prévues sont rigoureuses, celles du décret du 9 septembre 1939, donc la prison de un à six mois et même en cas de récidive de un à cinq ans, une amende allant de 100 à 100.000 fr. plus une confiscation possible sont applicables aux délinquants.

Les dispositions prévues s'appliquent largement. Qu'il s'agisse de l'Algérie, terre française, des colonies africaines et même du Maroc ou de la Tunisie, le texte conserve sa pleine et entière valeur. Il est vrai qu'un acte spécial doit intervenir pour en étendre l'application aux protectorats où le législateur ne s'est réservé qu'une possibilité d'intervention. « Les dispositions de la présente ordonnance *peuvent* être étendues à la Tunisie et au Maroc » stipule l'article 9 de l'ordonnance. Ce texte constitue plutôt une menace d'intervention qu'autre chose.

Les arrêtés des Commissaires compétents interviennent successivement pour les différentes colonies. Celui concernant l'Afrique occidentale française en date du 26 mai 1944 paraît au *J. O.* du 8 juin. Il concerne l'or que les propriétaires, personnes physiques ou morales doivent céder à la caisse centrale de la France d'outre-mer.

Nous arrivons, tandis que l'ordonnance du 1er mai 1944 a déjà étendu à la Corse le système de recensement et de blocage de l'or, à la réquisition de celui-ci. Le législateur est hésitant. Le texte du 5 octobre 1943 est rédigé en vue d'une réquisition du métal précieux et de valeurs étrangères ou possédées à l'étranger, il n'organise nullement cette réquisition. Ce n'est pas sur lui que s'appuyera l'auteur de l'arrêté d'application mais sur une nouvelle ordonnance qui, elle, franchit délibérément le fossé.

CHAPITRE III

LES REQUISITIONS DEPUIS LA LIBERATION

SECTION I. — *La réquisition*

Elle est désormais prévue comme une possibilité, une arme que le ministre des Finances tient en réserve. Seul son principe est adopté par l'ordonnance du 1er mai 1944. Il est formellement entendu que « des arrêtés préciseront les catégories d'avoirs dont la réquisition effective sera successivement prescrite... et les conditions dans lesquelles chaque catégorie d'avoirs devra être transférée au fond de stabilisation des changes »...

Le ministre des Finances a les plus grands pouvoirs. Reste à savoir comment il les utilisera. Il sera fort modeste car les avoirs à l'étranger sont complexes, bloqués en temps de guerre par les pays où ils se trouvent, mieux vaut attendre. Il en sera de même à l'égard des protectorats du Maroc et de Tunisie si proches qu'ils fussent. Ils étaient travaillés par des intrigues étrangères. On s'adressera donc à l'Algérie et aux seules colonies. L'or est requis d'abord, encore ne l'est-il pas en totalité. L'arrêté du 26 mai 1944 applicable à l'Afrique occidentale se montre comme le veut l'ordonnance respectueux des coutumes locales. La réquisition de l'or brut est prononcée mais seulement pour les quantités supérieures à un kilog. Ne seront pas considérées comme or brut : les appareils de prothèse, les trésors familiaux ou rituels, les bijoux indigènes ou ceux venus d'Europe et portant le poinçon de garantie française de la métropole ou du lieu.

L'évolution rapide des événements allait permettre d'envisager des solutions plus énergiques. Elles interviennent à la suite du débarquement anglo-américain en France et la constitution du Gouvernement provisoire de la République réinstallé à Paris, sous la forme de deux ordonnances du 7 octobre 1944. L'une décide du régime de l'or, l'autre de celui des valeurs étrangères.

SECTION II. — *Le régime de l'or*

Aux formules souples utilisées dans le décret du 9 septembre 1939 et visant à interdire certaines opérations sont substituées des mesures plus brutales. Il est interdit à quiconque possède de l'or de le céder, même gratuitement — sauf à la Banque de France — ou de le transporter. La Banque de France doit donner son autorisation dans tous les cas. En pratique, les opérations admises en 1939 par notre Institut d'émission resteront légales, sous condition de son visa. Il reste précisé que ces dispositions ne s'appliquent pas aux bijoux ou objets de collection. Un second point est cependant adopté qui ne l'était pas en 1939. Les transactions portant sur l'or étaient réglementées, le métal n'était pas bloqué. Il le sera désormais. L'or détenu en territoire français doit être déposé dans les deux mois à la Banque de

France ou dans les établissements désignés par elle, s'il s'agit de métal possédé à la date de promulgation de l'ordonnance. S'il est acquis ou importé postérieurement, l'établissement n'a que quinze jours de délai pour se comporter légalement. Les personnes physiques agissent dans les mêmes conditions. Elles doivent déposer leur or dans une banque et dans les mêmes délais que pour les établissements bancaires.

Le Ministre des Finances peut accorder des dérogations pour des besoins professionnels, tel le règlement d'opérations à l'étranger. Les textes antérieurs sur le commerce de l'or demeurent en vigueur pour compléter s'il est besoin la nouvelle réglementation. Les particuliers non autorisés par le Ministre des Finances et détenant de l'or chez eux sont désormais coupables. Ils encourent toutes les peines prévues soit en 1939 (prison et amende de 100 à 100.000 fr.), soit par la loi désormais validée du 15 avril 1942 (amende jusqu'à trois millions, confiscation obligatoire en vertu du présent texte, et prison).

Toutes ces dispositions obligent les particuliers à subir un blocage de leurs avoirs en or, elles ne les obligent pas encore à subir une réquisition.

Celle-ci va suivre. L'hémorragie d'or qui accompagne la Libération est consécutive aux achats considérables que nous faisons à l'étranger. Pour atténuer un peu sa misère, l'Etat se tourne vers les particuliers. Il veut maintenir à leurs dépens un certain pouvoir d'achat au franc et ne pas trop *réduire* son encaisse. Un article d'ordonnance suffit pour donner au Gouvernement ce qu'il désire. Toutes les réquisitions sont autorisées par l'art. 3 de l'ordonnance du 25 décembre 1945. Un bref décret n° 46-1293 du 4 juin 1946 décide que les détenteurs d'avoirs en or à l'étranger résidant tant en France ou en Algérie qu'aux colonies (les Protectorats sont exceptés), ainsi que les sociétés ou succursales agissant sur ces territoires tant pour elles-mêmes que pour leurs clients, doivent en effectuer la cession au Fonds de stabilisation des changes. Si le propriétaire est empêché, son fondé de pouvoir agit en son nom.

Le prix d'achat éventuel est fixé par le décret : c'est celui pratiqué par la Banque de France, le cours officiel.

Passer à l'exécution de cette réquisition est un acte très grave. La matière acquise par l'Etat d'autorité, sans débat, à un prix fixé d'avance et non susceptible d'une majoration quelconque, ne reviendra que lentement dans ses caisses. La nation se trouve appauvrie pour de longues années. Ses dirigeants en ont pleinement conscience. L'or reste bloqué, il peut être réquisitionné, mais seuls les avoirs métalliques possédés par des Français en Grande-Bretagne ont fait l'objet d'une semblable mesure. Celle-ci résulte de l'avis n° 87 de l'Office des Changes, *J.O.* du 5 juin 1946.

a) Les personnes tenues à l'obligation de la cession sont celles indiquées par le décret précédemment résumé, paru au *J.O.* le même

jour que l'avis. Il est toutefois prévu que les citoyens français, les sujets et protégés se trouvant dans l'Union Indochinoise ou que les sociétés, pour leurs établissements dans ces pays troublés par la guerre et la Révolution, sont provisoirement dispensés de cession. Ils ont malheureusement assez d'autres soucis.

Le fondé de pouvoir agit pour le propriétaire et, dispositions souvent prévues, l'or déposé en commun par plusieurs personnes dans un même coffre doit être déclaré par chaque propriétaire pour la totalité, que dans certains cas il ne connaît peut-être pas. Les banques, agents de change... ayant de l'or déposé en Grande-Bretagne pour le compte de tiers doivent le céder, de même que le leur propre.

b) Toutes les matières d'or ne sont pas soumises à cession. Seules les pièces d'or monnayées, l'or en barres et en lingots intéressent les parties. L'or en poudre, l'or laminé, les objets d'or brisés, etc..., ne peuvent être utilisés sans frais par des hommes pratiques comme les financiers anglais.

c) Les modalités de cession font l'objet de soins particuliers du rédacteur de l'avis. Plusieurs cas sont envisagés :

1° Si l'or est déposé en Grande-Bretagne sous un dossier au nom du cédant et dans une banque de ce pays, le titulaire adresse par l'intermédiaire de la Banque de France un ordre de versement à l'établissement où est déposé son or. Celui-ci sera transféré au compte ouvert à la Banque d'Angleterre au profit de la Banque de France.

2° Les avoirs en or conservés dans des coffres ou paquets clos déposés dans une banque anglaise. Les titulaires des coffres ou paquets clos doivent faire procéder à l'ouverture de ceux-ci devant un représentant de notre Office des Changes. L'or est remis à la banque sous dossier pour être viré à la Banque d'Angleterre.

3° Les avoirs déposés autrement qu'en banque échappent, nous semble-t-il, aux contrôles et l'obligation faite aux propriétaires de remettre leur or à la Banque d'Angleterre est difficile à imposer. Ils doivent, s'ils agissent en bons citoyens, signaler leurs actes à la Banque de France qui, l'opération de versement à la Banque d'Angeterre terminée, crédite toujours le compte des Français respectueux des lois, de la contre-valeur en francs de l'or déposé, à la banque de leur choix. S'il s'agit de lingots ou de barres de type non courant, le règlement n'intervient qu'après une expertise.

Les délais prévus sont brefs. Les cessions qui doivent intervenir à la suite de l'ordre de réquisition sont effectuées au plus tard dans le délai d'un mois pour les avoirs en or possédés à cette époque et de même dans le mois qui suit la date d'acquisition, pour celui dont des citoyens français deviendraient propriétaires par la suite.

La réquisition de nos avoirs en or en Grande-Bretagne n'est pas une mesure inefficace : plusieurs accords financiers intervenus entre

cette nation et la France permettent, en effet, des contrôles réciproques, effectués sur place par les agents des administrations compétentes. Nous espérons que le Gouvernement français fera l'usage le plus modéré du pouvoir qu'il s'est attribué. Il aura un mode assez aisé de règlement vis-à-vis de pays voisins et comme lui en situation financière délicate. Ces Etats accepteront donc un contrôle réciproque, seul capable de ne pas rendre illusoire la mesure envisagée.

D'une manière générale, la réquisition de l'or a été exceptionnelle dans notre Empire (le cas de l'A.O.F. semble unique). Elle le demeure vis-à-vis de l'étranger. Sans cela, des quantités peut-être considérables de métal seraient simplement « oubliées » par leurs propriétaires. Si ces derniers les livraient, ce serait une grande tentation de dépenses pour notre économie déséquilibrée et la cause d'achats importants dont nous pourrions nous passer. Le régime actuel de l'or, recensé et bloqué, est préférable à tous autres, surtout à des réquisitions généralisées. Il permet au Gouvernement de montrer quel est son crédit, sans avoir à commettre d'abus.

Section III. — *Le régime des devises étrangères*

Les devises, avons-nous dit, sont d'abord les billets de banque, les chèques, les lettres de change sur l'étranger. L'ordonnance du 7 octobre 1944, qui est un texte de blocage, prévoit dans sa première partie que les Français ou étrangers habitant en France doivent déposer dans une banque ou chez un agent de change agréé, ces moyens de règlement sur l'étranger qu'ils détiennent en France. L'Office des Changes peut les acquérir. Ce régime ne saurait s'étendre aux étrangers « de passage », tous les combattants américains et les nombreux services de leur immense armée, par exemple. Ces étrangers sont seulement tenus de réexporter leurs capitaux, pour éviter tout avilissement de la monnaie nationale. C'est un souhait respectable que formule le législateur, mais impossible à faire respecter.

§ 1. *Principes posés par le texte.*

Les Français et les étrangers résidant en France, les personnes morales pour leurs établissements, tant sur notre territoire qu'à l'étranger, sont astreints au dépôt.

Celui-ci doit intervenir dans les deux mois, si les devises étrangères sont conservées en France, dans les quinze jours de leur importation si celle-ci intervient postérieurement à la date de mise en vigueur du texte. Des délais peuvent être accordés en cas de difficultés.

Les détenteurs autres que les propriétaires ne peuvent céder les devises qu'aux intermédiaires agréés. Ceux-ci seuls peuvent désormais les détenir.

Les infractions sont sanctionnées comme dans les autres cas du

même genre (amende et prison tels que les prévoit la loi du 15 avril 1942; en sus, la confiscation obligatoire).

§ 2. *La réquisition des avoirs liquides en devises étrangères.*

Son application va résulter du texte très bref qui autorisait les réquisitions d'or et de tous autres moyens de paiement à l'étranger : l'article 3 de l'ordonnance 45-0140 du 25 décembre 1945. La mise en pratique est bientôt faite par le décret du 13 février 1946 au *J.O.* du 14 février 1946. Devant la réduction progressive et rapide du stock d'or de la Banque de France, l'Etat veut utiliser d'autres moyens de règlement. Le texte pris est très bref.

Il décide que les citoyens, sujets ou protégés français habitant d'ordinaire en France, en Algérie ou une autre colonie sont tenus de céder leurs avoirs liquides en devises étrangères au Fonds de stabilisation des changes, dans les conditions que fixera l'Office des Changes ou la Caisse Centrale de la France d'Outre-Mer. Si le propriétaire est empêché, son fondé de pouvoir le remplace de plein droit. Ces dispositions s'appliquent évidemment aux établissements bancaires qui peuvent transformer les comptes en monnaie étrangère de leurs clients en monnaie française.

Tous les cédants, devenus créanciers de l'Etat, seront réglés sur la base du cours des changes applicables au jour de la parution des avis de l'Office des Changes. Ces dispositions sont les mêmes que celles envisagées pour la réquisition de l'or. Elles vont être appliquées sur une grande échelle, la livre et le dollar.

§ 3. *La réquisition des avoirs liquides en livres sterling et en dollars.*

Nos plus gros créanciers sont les pays anglo-saxons : l'Angleterre ne peut pas nous accorder de grands crédits, ni même des délais suffisants pour acquitter nos créances envers elle, car elle est pressée de tous côtés par ses nombreux créanciers, dont les Indes et l'Egypte ne sont pas les moins âpres. Nous devrons payer ses fournitures sans attendre. Un avis n°. 80 de l'Office des Changes au *J.O.* du 28 mars fixe les modalités de transfert pour les avoirs en livres anglaises, un avis n° 81 même date pour les avoirs en dollars.

a) Principes : Les mesures d'application sont les mêmes en matière de devises anglaises ou américaines qu'en matière d'or. Les cédants seront obligatoirement tous les citoyens et sujets français habitant en France, en Algérie, aux colonies, ainsi que les personnes morales ayant leurs établissements en ces mêmes territoires. Le fondé de pouvoir supplée le propriétaire absent ou empêché.

Sont provisoirement exemptés de l'obligation de la cession les Français ou établissements français d'Inde et Indochine, en raison des troubles qui règnent en ces pays.

Les banques ont l'obligation de céder l'ensemble de leurs comptes en livres sterling, ceux qui leur appartiennent et ceux de leurs clients.

b) Les avoirs soumis à cession sont tous les avoirs liquides libellés en sterling ou en dollars, hormis :

1° les provisions consenties aux intermédiaires agréés pour que l'exercice des pouvoirs de délégation qu'ils détiennent de l'Office des Changes soit respecté;

2° les avoirs que leurs détenteurs ont été autorisés à conserver pour régler les importations réalisées en vertu de licences dont la validité n'est pas expirée.

Les provisions destinées au règlement des dettes libellées en devises étrangères.

c) Les modalités de cession :

A. — Le cédant est directement titulaire à l'étranger d'un avoir liquide en livres ou en dollars.

1° Comptes en livres sterling ou en dollars tenus sur les registres d'une banque à l'étranger.

Le Français au nom de qui ce compte est ouvert en fait virer le montant en France dans une banque de son choix qui les cédera au Fonds de stabilisation des changes.

Un ordre spécial de virement, de modèle identique qu'il s'agisse de livres ou de dollars, est remis à la banque du cédant en France par ce dernier.

Dès qu'elle a reçu les fonds en livres ou en dollars, la banque crédite le compte de son créancier de la contre-valeur en francs des sommes acquises par elle.

Si le compte ouvert au nom du cédant est encore bloqué, un arrangement amiable intervient entre les autorités françaises et britanniques lorsqu'il s'agit d'une somme inférieure à 5.000 livres. Si le compte est supérieur à cette somme ou s'il est libellé en dollars, l'Office des Changes est saisi par le Français intéressé en même temps que la banque chargée de récupérer les fonds se trouvant à l'étranger.

Il en est de même si le compte est ouvert en livres sterling ailleurs qu'en Grande-Bretagne ou en dollars ailleurs qu'aux Etats-Unis.

2° Avoirs ou créances sur l'étranger autres que les comptes en banque.

Tout repose, ici, sur l'honnêteté du cédant qui doit donner à son entrepositaire ou débiteur les ordres nécessaires pour virer le montant de sa créance libellée en livres ou en dollars à son compte en France.

Si le débiteur réside hors de Grande-Bretagne ou des Etats-Unis, dans un pays où nos créances demeurent bloquées, le cédant doit faire transmettre par l'Office des Changes une demande de déblocage.

B. — Le cédant est titulaire en France d'un avoir liquide en livres sterling ou en dollars.

1° Cet avoir se présente comme un compte figurant sur les registres d'une banque. C'est alors l'établissement qui convertit automatiquement en francs les livres et les dollars, propriété d'un citoyen ou sujet français. Les devises étrangères sont cédées au Fonds de stabilisation sans que le propriétaire ait à intervenir.

2° Les avoirs ou créances ne sont pas détenus dans les comptes d'une banque. C'est au dépositaire de se substituer au cédant, en remettant les devises qu'il détient à un intermédiaire agréé, banque, agent de change ou courtier.

Le débiteur est libéré de sa dette en remettant à son créancier la contre-valeur en francs de la somme libellée en devises.

Même si cédant et débiteur sont de bonne foi, il leur faut constater que les créances françaises en dollars sont encore bloquées et l'Office des Changes sera l'intermédiaire obligé pour présenter une demande de déblocage.

d) Les délais de cession : ce sont les mêmes, qu'il s'agisse de la livre ou du dollar.

1. Les avoirs liquides qui existent à la date de publication des avis n° 80 et n° 81, le 28 mars 1946, doivent avoir fait l'objet d'un ordre de cession le 15 mai 1946, soit dans un délai de 45 jours environ.

2. Ceux qui seront constitués après la publication de cet avis et avant le 15 mai devront être cédés dans un délai de 15 jours, pouvant être reporté au 15 mai, date limite.

3. Les avoirs constitués postérieurement au 15 mai 1946 doivent, s'ils rentrent dans la catégorie des biens obligatoirement cessibles avant la réquisition (produits de l'exportation, par exemple), être transférés dans les délais prévus depuis 1939.

Ceux qui n'étaient pas obligatoirement cessibles lors de la réquisition doivent désormais faire l'objet d'un transfert, mais seulement dans le délai d'un mois après le jour où ils ont été encaissés. L'encaissement lui-même n'intervient que dans les deux mois suivant le jour où ils sont devenus recouvrables.

Défense est faite à tous intermédiaires d'ouvrir un compte en livres sterling ou en dollars aux personnes tenues de les céder.

e) L'indemnisation. Il n'y a pas, ici, de calcul à faire. Seuls les livres et les dollars ou les chèques, lettres de change... libellés en ces monnaies sont soumis à réquisition. Il faut simplement connaître les taux de conversion de livres ou de dollars en francs. L'Etat n'est pas généreux. Un grand nombre de dépôts, surtout ceux faits aux

États-Unis, risquent d'échapper à son inquisition. Il établit pour le Fonds de stabilisation des changes un barème ainsi conçu :

Taux de change :

479,70 pour une livre, s'il s'agit de livres en compte;
475 » s'il s'agit de billets de banque;
118,90 pour un dollar, dans le cas d'avoir en compte;
117,50 » s'il s'agit de billets de banque.

Il en résulte une dépréciation très nette du billet par rapport à l'avoir en compte. Les banques intermédiaires sont autorisées à prélever une petite commission, dont les taux sont également fixés :

1/8 p. 100 jusqu'à un million de francs,
1 p. 1.000 de un à deux millions,
0,5 p. 1.000 au delà de deux millions.

L'application des mesures de réquisition aux avoirs libellés en dollars ou en livres, en quelque lieu qu'ils se trouvent, nous semble attirer de graves conséquences. La première, c'est l'aveu que fait l'Etat de l'impossibilité où il se trouve de régler ses créanciers en or ou en devises gagées sur l'or. Il agit avec celles des particuliers.

La seconde est peut-être plus importante. Les accords financiers intervenus entre la France et la Grande-Bretagne permettent à des fonctionnaires français de vérifier sur place au moins dans certains cas la correction de leurs concitoyens, mais, autant que nous sachions, rien ne nous permet, à la date où nous écrivons — mai 1947 — de croire qu'un semblable système fonctionne entre la France et les Etats-Unis. Il faut donc faire appel au patriotisme et à la bonne foi des intéressés, avec tous les aléas que cela comporte.

Ce système, cependant, va bientôt être étendu aux avoirs liquides en francs suisses et couronnes suédoises (*J.O.* du 24-7-1946).

Section IV. — *Le régime des valeurs étrangères*

§ 1. *Recensement et blocage.*

Dès que le Gouvernement provisoire s'est réinstallé en France, il s'occupa de faire procéder au dépôt des devises étrangères possédées en France et de celles possédées à l'étranger par des Français, dès qu'il leur est possible de les rapatrier dans la métropole.

Les personnes physiques ou morales qui possèdent ou détiennent en Francs des valeurs étrangères ou des valeurs françaises assimilées (celles libellées en monnaie étrangère, les actions de sociétés françaises ayant leur principale exploitation à l'étranger) doivent les déposer auprès d'une banque, d'un agent de change ou autre intermédiaire agréé. Cette obligation s'impose à tous : personnes physiques et personnes morales, tant françaises qu'étrangères, si elles ont un domicile en France.

Le délai prévu pour effectuer le dépôt prescrit par l'ordonnance dans le délai de deux mois à compter de la mise en vigueur de l'ordonnance, si les valeurs étrangères sont détenues en territoire français, ou dans les quinze jours qui suivent l'importation des valeurs mobilières ou assimilées.

Le propriétaire absent est remplacé, comme d'usage, par son fondé de pouvoir. Cependant, le détenteur de valeurs étrangères ne peut les restituer à leur propriétaire, mais les remettre à un intermédiaire agréé. Bien entendu, des dérogations peuvent être accordées par l'Office des Changes dans des cas justifiés.

Les peines rigoureuses prévues sont celles du décret du 9 septembre 1939 et de la loi du 15 avril 1942 : prison de un à cinq ans, amende allant jusqu'à trois millions, confiscation obligatoire, châtiments similaires à ceux prévus par le même texte pour les infractions à l'obligation de dépôt que nous avons étudiées précédemment pour les devises étrangères.

§ 2. *Réquisition.*

La réquisition des valeurs mobilières étrangères est désormais très proche. L'Etat n'agira qu'avec prudence et il prendra seulement un texte de principe. Ce sera le décret 46.1.698 du 26 juillet 1946. Il n'est point pressé de l'appliquer. Requérir de l'or au taux normal, des devises payées suivant le cours du change sont des opérations délicates, mais dont les conséquences peuvent être réparées. Après un certain nombre d'années de travail et le retour à une balance commerciale favorable, un pays peut se trouver possesseur d'or et de monnaies étrangères saines qui lui faisaient cruellement défaut à un moment de crise. Il lui faudra des décades pour retrouver son portefeuille de valeurs étrangères, actions ou obligations. La Grande-Bretagne a estimé désastreux pour elle d'avoir à céder au Gouvernement argentin les actions et droits de six compagnies de chemins de fer appartenant à ses nationaux, pour régler une dette de 126 millions de livres contractée au cours de la guerre. « Un siècle d'investissements qui disparaît », commentait brièvement un journal financier (*Le Monde* du 6 mai 1947). C'est pourtant la voie où s'engagent finalement tous les Etats débiteurs.

a) Le texte de base.

Un simple article (3) de la loi 45-0140 du 26 décembre 1945, « relative à certaines conséquences de la modification des taux de change dans la zone franc », donne au Gouvernement le pouvoir d'acquérir par voie de réquisition l'or, les devises et valeurs mobilières étrangères possédées, tant en France qu'à l'étranger, par ses nationaux ou sujets. Il est même prévu l'achat par réquisition des biens possédés par les Français à l'étranger. C'est en dix lignes un pouvoir immense que la Chambre attribue au Gouvernement.

Celui-ci en fait un usage modéré. Le décret d'application paraît

sept mois plus tard sous le n° 46-1-698 du 26 juillet 1946. C'est un texte fort bref qui rappelle en les précisant les dispositions de la loi.

b) Le décret d'application.

Il est très général, comme l'était celui du législateur. Tous Français, nationaux, sujets ou protégés, toutes les personnes morales françaises, les agents de change et courtiers, exerçant leur activité ou ayant leur résidence ordinaire en France, en Algérie ou aux colonies, sont tenus de certaines obligations. S'ils sont propriétaires de valeurs mobilières étrangères, dont par avis l'Office des Changes ou la Caisse Centrale de la France d'Outre-Mer donnent la liste, ils doivent les céder au Fonds de stabilisation des changes. Les banques agissent au nom de leurs clients et les fondés de pouvoir pour les propriétaires. Ceux-ci n'ont pas intérêt à dissimuler. La publication d'un avis de réquisition amène une baisse, importante parfois, du cours des titres. En stipulant à l'art. 4 de la loi du 26 décembre 1945 et dans le décret du 26 juillet 1946 que « les valeurs réquisitionnées sont réputées appartenir au Fonds de stabilisation des changes à compter de la date de publication de l'avis », le législateur entend récompenser les propriétaires honnêtes, payés au dernier cours normal coté sur la place d'origine de la valeur envisagée avant la publication de l'avis. Si certains avaient omis de déclarer leurs actions, ils ne peuvent les céder qu'en payant une taxe de légitimation. Le cadeau est, en pratique, de faible portée. Dès que la réquisition paraît possible, des spéculateurs font baisser de manière brutale et scandaleuse la cotation de la valeur susceptible d'être requise. Le jour où l'avis paraît, les propriétaires subissent souvent un dommage important.

c) Les premières applications :

La réquisition d'avoirs à l'étranger ou en valeurs étrangères demeure une opération délicate et difficile. L'office des changes ne s'est résolu à l'appliquer d'une manière générale qu'à l'égard des valeurs mobilières françaises libellées en livres sterling, afin de payer nos créanciers anglais. Le « Journal Officiel » du 1er décembre 1946 a publié une longue liste de valeurs britanniques dont le fonds de stabilisation des changes exigeait la cession dans les conditions et délais indiqués par l'avis n° 96 de l'Office des Changes. Celui-ci paru au « J. O. » du 28 juillet 1946 p. 6.714 est précis. Les cédants sont les personnes physiques ou morales de nationalité française résidant en France, en Algérie, dans une colonie. Les personnes ou les Etablissements se trouvant aux Indes ou dans l'Union Indochinoise. sont exemptés.

1. Personnes atteintes :

Aux lieu et place du propriétaire, le fondé de pouvoir-tuteur, curateur, séquestre, administrateur judiciaire ou encore les notaires, exécuteurs testamentaires agissant pour le possesseur. Le sens du mot,

fondé de pouvoir est donc pris dans sa plus large expression. Il est aussi précisé.

2. Valeurs requises :

Les valeurs soumises à réquisitions sont :

a) celles indiquées dans la liste annexée, ce sont des valeurs d'Etat,

b) celles qui seront ultérieurement désignées, l'avis n° 118 du 1er décembre 1946 envisage autant les fonds d'Etat que les fonds privés.

Ce sont uniquement celles possédées lors de la parution de l'avis n° 96 qui sont soumises à réquisition. Celles acquises ultérieurement ne le seront pas. L'Etat ici est encore hésitant et tient à ménager les propriétaires.

Le taux fixé par l'avis n° 96 est celui pratiqué sur la place de Londres lors de la publication de cet avis pour faire barrage à la spéculation. Le 1er décembre, le « J. O. » indiquera purement et simplement en face de la valeur requise le prix en livres ou schellings payé en monnaie française.

3. Rôle du propriétaire et des intermédiaires.

Il est très variable. Si les titres qu'il possède sont au porteur, matériellement déposés en France, il se borne à accuser réception de la lettre envoyée par sa banque et lui notifiant la cession de tout ou partie de ses titres. Si ceux-ci sont déposés en Grande-Bretagne, il doit inviter la Banque qui les détient à les faire transférer à la Banque d'Angleterre (Compte de la Banque de France).

Si les titres sont nominatifs et déposés en France, le propriétaire transmet à l'intermédiaire responsable un ordre de transfert. S'ils sont déposés en Grande-Bretagne et représentés par un certificat, il agit de même.

Les établissements dépositaires assurent la remise à la Banque de France des titres entreposés sur notre territoire, détachent les coupons désignés comme ne restant pas obligatoirement attachés aux titres au porteur et font signer les autorisations de transfert pour les titres nominatifs.

Les banques ou les courtiers anglais intermédiaires assurent l'établissement des documents susmentionnés, les adressent à l'établissement dépositaire valeurs au porteur ou nominatives représentées par un certificat) ou à la Banque de France (valeurs nominatives sans certificat). Toutes les valeurs requises sont considérées comme débloquées.

4. Les délais et les indemnités.

Le propriétaire sous peine d'amende doit agir dans les 15 jours qui suivent la publication de l'avis. Les intermédiaires disposent d'un mois soit après l'action du propriétaire si celle-ci est nécessaire soit

à compter de la publication de l'avis si le propriétaire n'intervient pas.

L'indemnité est la contre-valeur en francs du dernier cours coté à Londres en sterling décide l'avis n° 96. C'est un peu plus équitable mais la spéculation jouera aisément : Londres est proche de Paris. Au 1er décembre, le rédacteur de l'avis fixera lui-même le taux qu'accepte l'Office des Changes et l'on paraît revenir à une notion plus despotique de la justice.

Les propriétaires de valeurs non déclarées précédemment se voient pénalisés :

10 % si la somme qui leur est due en francs est comprise entre 20.000 et 100.000 francs.

15 % si elle est comprise entre 100.000 et 250.000 francs.

20 % si elle s'élève à une somme variable entre 250.000 et 500.000 francs.

L'avis n° 96 très précis envisage tous les cas particuliers : succession, titres gérés par d'autres. Le 1er décembre, les scrupules sont ailleurs. L'Office des Changes s'efforce de requérir plutôt des titres d'Etat que d'autres car il est délicat d'intervenir dans les affaires particulières.

Une conclusion n'est pas dès à présent possible mais une constatation s'impose.

Partout nous trouvons les mêmes situations et les mêmes procédés. L'Etat n'est pas appauvri en 1939 ; dès cette époque, il envisage sa ruine et décide d'y parer en contrôlant le commerce des changes, les mouvements d'or, de capitaux. Il en vient à définir exactement ce qu'il entend par devises ou valeurs étrangères. Il les recense, il les bloque et bientôt les réquisitionne.

Les réquisitions n'ont encore qu'une portée limitée. L'or n'est pas requis en France déclare l'Office des Changes et les valeurs étrangères réquisitionnées sont essentiellement anglaises (les exceptions sont rares : quelques valeurs belges, une valeur suisse, Aramayo pour des raisons fiscales). Les avoirs liquides en devises étrangères requis se bornent encore à quatre : ceux en livres sterling, en dollars américains, en francs suisses ou couronnes suédoises. Malgré les multiples précautions prises, les avis précis et modérés de l'Office des Changes, les accords d'Etat à Etat, la fraude est étendue. La police le constate chaque jour. Surtout, ce système de réquisitions montre l'appauvrissement de la France. L'Etat ne peut plus payer à l'aide d'une monnaie saine. Il doit faire appel et surtout contraindre les particuliers à lui donner l'or et les devises fortes dont il a besoin. Il ne réussit pas à calmer ses créanciers et aux premières réquisitions modérées mais assez efficaces déjà pratiquées menacent sans cesse de s'en ajouter d'autres peut-être vainement. Les réquisi-

tions montrent alors l'impuissance de l'Etat. Seule la production, l'exportation peuvent sauver son crédit ébranlé.

IIIe Partie : LES REQUISITIONS MIXTES

TITRE II : *Les Moyens de Transport*

Toujours essentiels pour l'armee, tant pour les hommes que pour leur matériel, ils ont fait l'objet d'une attention incessante de la part des soldats et des législateurs. Jusqu'en 1914 ils n'ont point varié quant au fond, il suffisait essentiellement d'obtenir des chevaux pour les convois et des navires pour les opérations de mer. Depuis la fin du XIXe siècle on s'efforce de substituer une organisation mécanisée, chemins de fer, automobiles, avions, aux chevaux et mulets de nos pères sans y parvenir encore complètement.

Nous envisageons donc :

Section I : Les chevaux et les voitures.
Section II : Les transports automobiles.
Section III : Les chemins de fer.
Section IV : Les transports par eau.
Section V : Les transports aériens.

Section I : *Les chevaux et les voitures.*

Ils constituaient jusqu'au milieu du XIXe siècle le seul mode de transport pratique par voie de terre. Essentiels compléments des chemins de fer ils ont fait en 1877 l'objet d'une réglementation longue et parfaitement précise qui mérite d'être retenue.

Chevaux, voitures, c'était en 1789 le seul moyen pratique de se déplacer rapidement, d'emmener les bagages. Les assemblées révolutionnaires vont bientôt user de réquisition à leur égard. La faible Législative prescrit par décret, le 4 septembre 1792 à tous les corps administratifs, c'est-à-dire aux municipalités des villes et des campagnes, d'organiser le charroi comme la réquisition des grains. Tous les problèmes sont déjà posés : le ravitaillement, l'achat forcé des chevaux et des voitures. La Convention ira plus loin avec aisance. Les mêmes termes reviennent toujours cependant : « les armes, les grains, les chevaux » sont requis par la grande loi du 23 août 1793 et ce, jusqu'à la délivrance du territoire. La loi ne nous donne pas d'autres détails sur la procédure suivie mais nous faisons confiance aux représentants en mission pour l'exécution du texte. Ils fixaient selon toute apparence les prix des voitures et des chevaux requis car c'était eux qui organisaient les charrois. Le Directoire voit des arrières désorganisés. L'Empire agit par politique, Napoléon juge inutile de troubler les citoyens par des réquisitions, bien qu'il les déclare naturelles en temps de guerre dans une lettre à son frère Joseph.

Rarement, il utilisera son droit souverain. En 1806, il amènera

par voitures réquisitionnées la garde impériale en Saxe à la veille de la guerre. Surtout en 1814, au cours de la campagne de France, alors qu'il livre vingt batailles en quelques mois, c'est par voitures attelées qu'il fera transporter son armée. Ces déplacements rapides étaient très brefs et probablement impayés. En tous cas, nulle source ne nous indique qu'il en fut fait règlement.

L'Empire tombé, on se soucie peu des réquisitions de transports, comme des autres d'ailleurs. Il n'y est touché que dans des textes occasionnels, lois des 1er janvier 1824 et 15 janvier 1867.

Les auteurs de la loi de 1877 avaient médité sur la question. Ils seront très précis, les discussions serrées se poursuivront devant les assemblées. L'importance conservée alors par la cavalerie, l'estime du cheval qu'avaient les rapporteurs les fera paraître prolixes dans le titre détaillé (le VIIIe de la loi) qu'ils consacreront à la réquisition des chevaux et voitures. Les grandes charges de notre cavalerie n'ont pas eu à Sedan ou à Wissembourg le succès qu'elles méritaient. En Europe, elles furent très admirées. C'est aussi le manque de chevaux qui nous empêcha d'exploiter les quelques succès remportés. La réorganisation de la remonte est donc nécessaire. A elle, se joint la question du transport des vivres et des blessés. Les grandes lignes de chemins de fer sont construites, mais pas les lignes de détails, les embranchements électoraux. Il faut amener d'un point à un autre par voitures attelées, les armes, la nourriture. Une réglementation spéciale de la réquisition des voitures doit intervenir. On la lie à celle des chevaux qui demeurent l'élément essentiel.

Enfin, ces réquisitions touchent particulièrement les paysans dont les représentants nobles ou bourgeois sont la grande majorité dans les assemblées. On aura soin de les dédommager autant que de ménager les deniers de l'Etat.

Un principe domine la loi du 3 juillet 1877. L'autorité militaire a le droit d'acquérir par voie de réquisition pour compléter et entretenir l'armée sur pied de guerre, des chevaux, juments, mulets et mules et des voitures attelées ou non », art. 36, al. 1er.

Pour parvenir à ce but, il est procédé comme le texte l'indique.

a) déclaration : les propriétaires sont tenus de déclarer chaque année avant le 1er janvier à la mairie de leur résidence les chevaux et juments qu'ils possèdent âgés de plus de cinq ans ou leurs muelts et mules s'ils ont plus de trois ans. La loi de 1877 n'a pas précisé de date mais la Cour de Bourges dans un arrêt du 9 mai 1878 D. 79-2-33 décide que le décret portant R.A.P. du 2 août 1877 a pu « valablement combler cette lacune et décider que cette déclaration doit avoir lieu avant le 1er janvier de l'année suivante ». Pour simplifier, l'âge est compté à partir du 1er janvier de l'année en cours.

En pratique, la déclaration s'effectue du 1er au 31 décembre et les maires utilisent les premiers jours de janvier pour faire vérifier par les gardes-champêtres, la police municipale s'il y a lieu, l'exacti-

tude des déclarations. Le doute ou la fraude entrainent l'inscription d'office.

Même procédé pour les voitures qui, mises à part celles servant au transport des personnes, doivent être déclarées à partir du 1er janvier. Les rédacteurs se sont montrés ici gens très pratiques : les victorias, coupés, calèches et phaétons ont un prix élevé et n'apparaissent guère utilisables en campagne, mieux vaut les laisser à leurs propriétaires.

Les camions, chars à bancs et autres conviendront parfaitement. Ce sont eux que l'on va requérir.

Les voitures étant innombrables, très supérieures aux besoins de l'armée, ont de grandes chances de satisfaire les demandes en tous temps. Une déclaration tous les trois ans suffit.

b) Inspection : 1. des chevaux. « Le ministre de la Guerre, dit la loi, peut faire inspecter chaque année les animaux, les voitures attelées ou non, aux fins de classement. En pratique l'inspection a lieu régulièrement tous les trois ans. Une Commission composée très simplement d'un officier de cavalerie, d'un notable du village — la personne « qui connaît le mieux les chevaux » précise le texte — et d'un vétérinaire civil ou militaire passe dans chaque commune. L'officier a voix prépondérante, le délégué civil, voix délibérative, le vétérinaire, voix consultative. Tous les animaux sont présentés et examinés, après quoi ils sont répartis entre les catégories et sous-catégories prévues au barème annuel dressé par l'Intendance. La décision est sans appel. Les animaux omis peuvent être inscrits d'office, ceux impropres au service, réformés. Dans ce cas, un certificat est délivré au propriétaire par le Président, civil ou militaire de la Commission.

Il est des exceptions qui coûtent peu à l'Etat. Elles sont dûment inscrites dans la loi. Ainsi : les chevaux appartenant au Chef de l'Etat.

— Les animaux de luxe qui eussent coûté trop cher. Ils doivent être présentés mais non requis d'office. Leurs propriétaires peuvent les remplacer par d'autres bêtes de bonne constitution et appartenant à la même catégorie.

— Les chevaux entiers autorisés pour la reproduction, les juments en état de gestation constatée.

— Enfin ceux que les fonctionnaires doivent utiliser pour leur service.

Toutes ces bêtes ne sont pas à présenter. La loi du 27 décembre 1906 va préciser celles qui figurent obligatoirement dans la dernière catégorie :

Ce sont tous les chevaux des administrations publiques ou nécessaires à leur fonctionnement, ceux de l'Administration des Postes en particulier.

De plus, les attelages des chemins de fer sont requis en même temps que les compagnies et ne sont pas présentables aux Commissions d'examen.

2° Des voitures. Elles sont classées l'année de leur recensement. La Commission vérifie leur bon fonctionnement et les inscrit sur son état ainsi que les harnais. Le signalement de toutes les voitures attelées ou non est retenu. Les animaux de trait à elles destinés sont désignés par le maire. L'ordre d'appel en cas de réquisition est réglé par tirage au sort.

L'inspection terminée, le Maire et le Président de la Commission signent les tableaux dressés et répartissent les chevaux et les voitures en plusieurs catégories. Un original est envoyé au bureau de recrutement, une copie reste à la mairie.

La Réquisition : Elle est prononcée en cas de mobilisation générale ou partielle. Le ministre de la guerre fixe alors le nombre de chevaux, selon la loi de 1877 —, et des voitures — suivant la loi de 1906, que chaque région doit fournir aux troupes y stationnées.

Les maires invitent les propriétaires à présenter les voitures et les chevaux classés déjà possédés, ayant atteint l'âge du classement, comme d'ailleurs ceux acquis ou susceptibles de l'être, en un lieu de rassemblement fixé par l'autorité militaire.

La présentation même des animaux est fixée par la loi. Chevaux et mulets doivent avoir une ferrure en bon état, bridon et licol avec longe.

Les opérations de classement et de remise à l'autorité militaire après réquisition doivent avoir lieu dans les vingt-quatre heures. On réunira autant de Commissions mixtes qu'il sera nécessaire. Comme les conseils de révision, ces dernières prononcent ou l'ajournement des chevaux pour maladie ou le remplacement pour trop grande valeur. Les animaux seront privilégiés car il n'y aura bientôt plus de bons numéros ou de volontariat pour les citoyens.

Le prix des bêtes requises est fixé par le barème annuel qui détermine pour chaque catégorie et sous-catégorie un maximum et un minimum. Les représentants de l'Etat doivent s'arrêter au prix moyen de la catégorie de classement. Les bêtes de gros trait sont dès 1877, les plus appréciées. Les prix moyens sont majorés pour elles de 75 %. Viennent ensuite les voitures et les harnais. Les Commissions les inspectent et les classent. Un tirage au sort détermine celles des voitures, attelées ou non, qui seront requises. Le paiement a lieu sur la base « des prix courants du pays » ce qui prête à quelque arbitraire pour qui connaît l'âpreté des paysans. D'ailleurs, ils n'auront pas à se plaindre comme les autres requis. Les états de mandatement sont établis par l'Intendance sur le vu des états de réquisition et le règlement est opéré au plus tôt par « le receveur des finances le plus rapproché ». Inutile donc de se déplacer. Le prix sera plus juste au début

de la guerre, l'inflation et la rareté ne se manifestant qu'après la réquisition. Une assemblée terrienne a bien tenu compte des intérêts ruraux en France.

Toutefois, la réquisition des chevaux et des voitures attelées ou non a perdu de son importance. La loi de 1877 n'a pas été modifiée sur ce point depuis 1914-1918. La loi de 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre et autres ne parlent plus guère des chevaux et voitures attelées. Sans doute, le Gouvernement peut, dès le temps de paix faire procéder aux recensements d'animaux nécessaires à l'armée mais c'est vers les règlements que nous devons nous tourner pour obtenir quelques détails. Un décret du 5 janvier 1939 précise, titre I^er^, article premier que le recensement des chevaux, mulets et voitures reste effectué comme auparavant. C'était poser un principe : Rien de changé. Les autres textes sont tous réglementaires. Déjà par une instruction du 14 septembre 1934 modifiée le 18 novembre 1935, le ministère de la guerre avait modifié le mode de classement des chevaux, juments, mules et mulets susceptibles d'être requis pour l'armée. Ce seront des circulaires qui régleront les points de détail. Tel l'examen des réclamations en matière de réquisitions de chevaux, 25 janvier 1940. Il n'est plus parlé des voitures. Les indemnités dues pour ces réquisitions sont, aux termes du décret du 28 novembre 1938, article 39, fixées d'après un barême arrêté directement par les ministres compétents (civils autant que militaires) et révisé périodiquement. Il n'y a donc pas de changement sur ce point essentiel.

Les transports, en soixante-dix ans, se sont complètement modifiés. Aux lents attelages ont succédé d'innombrables files de camions. Ce sont, sur terre et sur route, les automobiles qui succèdent aux chevaux comme les chars aux cuirassiers. Elles sont désormais le souci essentiel du législateur en matière de réquisition.

Section II. — *Les transports automobiles*

Leur apparition est toute récente. Ils sont nés avec le siècle et leur développement a connu la rapidité que l'on sait. En 1914, une loi permettait leur réquisition mais les automobiles se dénombraient encore aisément : quelques dizaines de milliers. Le texte était d'importance limitée. Ce n'est qu'au cours des hostilités que l'on entreprit sur une grande échelle leur fabrication pour le ravitaillement des armées. La paix permit de multiplier les voitures de tourisme et de transport. En 1938-1939, la France avait plus de trois millions de véhicules sur ses routes.

Les transports militaires les plus rapides, les plus souples vont désormais se faire par automobile. Une loi fondamentale, celle du 18 juin 1934 règle avec soin le recensement, le classement des voitures en vue de leur réquisition. Elle est simple et claire, appliquant aux automobiles les principes et règles posés dans la loi du 3 juillet 1877 titre VIII et le R. A. P. du 2 août 1877 sur la réquisition des chevaux et voitures. On s'y réfère d'ailleurs expressément.

Les principes sont les mêmes :

« Article premier : L'autorité militaire a le droit d'acquérir par voie de réquisition et dans les conditions générales prévues par la loi du 3 juillet 1877 les véhicules automobiles (tracteurs agricoles compris) et les remorques pour véhicules automobiles nécessaires au service de l'armée.

Art. 2. — « Il est procédé dès le temps de paix... à leur recensement et à leur classement ».

L'application de ces idées n'est qu'une transposition de celles déjà contenues dans la loi de 1877.

a) Le recensement basé toujours sur la déclaration du propriétaire n'est pas annuel ou périodique. Il résulte de trois déclarations. Deux sont faites, soit au Préfet du département résidentiel, soit au maire de la commune, s'il s'agit de tracteurs agricoles, en même temps que la déclaration de mise en circulation prévue pour tous véhicules autres que les tracteurs non routiers. La carte grise délivrée au propriétaire sert de récipissé de déclaration. Enfin, en cas de perte ou vente, avis doit être donné dans les 30 jours à la mairie du lieu de résidence.

Les voitures sont réparties en deux catégories correspondant à des types de nature distincte.

Dans la première figurent les camions, camionnettes, autobus, autocars, tracteurs...

La deuxième comprend les voitures de tourisme, ambulances et motocyclettes.

Les Préfets communiquent chaque mois les déclarations qui leur ont été faites.

La différence est ici très nette avec les principes adoptés pour les chevaux et voitures. L'autorité militaire n'a plus à tenir compte de chiffres datant de trois ans (voitures) ou d'un an au moins (chevaux), c'est tous les mois qu'elle peut modifier ses tableaux et savoir le nombre exact d'automobiles susceptibles de l'intéresser.

b) Le classement est extrêmement rapide. Il n'y a plus lieu à procéder nécessairement à des examens individuels. Les voitures correspondent à des modèles types construits tant en France qu'à l'étranger et dont on sait ce que l'on peut attendre. C'est d'après la déclaration même qu'il est opéré afin d'en vérifier l'exactitude. L'autorité militaire fait procéder à des inspections annuelles s'étendant en principe à cinquante communes par région militaire. La commission comprend trois membres : un officier, un officier mécanicien, un garagiste désigné par le Préfet. S'il y a lieu, le classement est révisé

c) Enfin, la réquisition peut intervenir et nous savons en 1934 qu'elle est déjà prévue dans bien des cas, si les vannes ne sont pas ouvertes comme elles devaient l'être par la loi du 11 juillet 1938.

Les propriétaires « dont les voitures ont été reconnues aptes aux besoins » de l'armée, formule élastique qui peut comprendre les véhicules de tourisme comme les autres, alors qu'on les tient à part, sont tenus de les conduire dans un centre de réquisition. Tous les véhicules utilitaires, ceux compris dans la première catégorie et non déclarés sont d'office soumis à l'examen de la commission de recensement. La formule de 1877 est maintenue pour cette dernière formée d'un officier et d'un membre civil.

Comme les chevaux qui devaient être présentés ferrés de neuf, avec bridon et licol, les automobiles doivent être munies « d'accessoires de rechange et d'un approvisionnement en carburant et ingrédients ».

Il est des exceptions : Fidèle à sa maquette, le titre VIII de la loi du 3 juillet 1877, le législateur prévoit que les voitures appartenant au chef de l'Etat ne seront pas requises.

Cette exception n'a plus de sens. M. Lebrun aurait pu être propriétaire et éleveur de chevaux mais, constructeur de véhicules ou transporteur à la demande, il ne l'était pas plus que ses prédécesseurs.

Les autos de tourisme, surtout de haut prix, n'intéressaient pas l'armée. En eut-elle besoin que le chef de l'Etat se trouvait protégé par la notion même de service public.

Cette erreur si nous pouvons nous exprimer ainsi, n'est pas la seule, il s'en faut de beaucoup. Aux voitures du chef de l'Etat succèdent celles du corps diplomatique et certaines voitures du corps consulaire. Or la plupart des nations étrangères ont obtenu sous condition de réciprocité, la dispense des réquisitions pour leurs nationaux. L'alinéa susvisé ne peut donc s'appliquer qu'aux pays n'ayant pas ouvert de négociations s'il s'agit du corps consulaire. Il ne peut être utilisé vis-à-vis du corps diplomatique dont les membres sont protégés dans leurs personnes et dans leurs biens par une courtoisie réciproque devenue la règle depuis plusieurs siècles en droit international. Une fois écartés ces deux points mal venus, nous retrouvons à juste titre l'exemption traditionnelle des automobiles nécessaires au bon fonctionnement des services publics prise encore dans la loi de 1877 et sans laquelle rien ne pourrait être fait.

Une heureuse innovation sociale couronne la liste. On pense déjà que des automobiles peuvent être indispensables à certaines catégories de citoyens même s'ils ne sont pas militaires.

Les docteurs en médecine et les sages-femmes, continuant à exercer leur profession auprès de la population civile, peuvent conserver chacun une voiture. Il en est de même pour les vétérinaires. Les véhicules de transport indispensables à la population civile font également l'objet d'une exception.

Une brèche est ici ouverte aux abus. Comment les écarter ? Ces centaines, ces milliers peut-être d'entreprises que l'Etat va requérir

non seulement pour fabriquer son matériel de guerre et armer ses soldats mais pour répondre aux besoins essentiels de la population civile ont d'innombrables camions. Que va-t-il rester pour l'armée elle-même, ses transports, son ravitaillement, ses blessés ? Ne sera-t-elle pas en difficulté ? Le texte ne nous dit rien à cet égard.

Il précise simplement deux points :

1° Le classement des voitures d'après leur âge dans l'une des quatre séries, en lesquelles se répartissent deux catégories fondamentales.

2° Le classement permet à son tour le règlement en cas de réquisition. C'est d'après la mise en service qu'il s'effectue.

La première série comprend les voitures de moins de deux ans d'âge. Elle est payée au prix intégral porté sur le barème ministériel.

La deuxième série englobe les voitures ayant de deux à quatre ans de service. Ces véhicules sont réglés avec une réduction du quart sur le prix prévu.

Suivant les mêmes principes, les autos (ou camions) ayant cinq ou six ans de fabrication ne donnent droit à leur propriétaire qu'à une indemnité réduite de 50 %.

Enfin, celles de plus de six ans d'âge sont payées au quart seulement du prix convenu.

Les tracteurs agricoles ont un prix fixé plus largement. Ils sont répartis en trois séries payées la première intégralement, la seconde aux deux tiers de la somme portée sur le barème, la troisième au tiers.

Tout cela a une apparence arithmétique qui limite étroitement la sphère d'intervention de la commission mixte. Une machine succède à un cheval, être vivant. Bien entendu, les auteurs de la loi ne veulent pas encourir le reproche de supprimer toute initiative à l'organe d'inspection, d'en faire un simple appareil d'enregistrement. Ils permettent de décider qu'une voiture quel que soit son âge est nettement différente de ce qu'elle devrait être. Si elle a peu roulé, une automobile de trois ans paraîtra neuve. En cas d'accident qui l'ait cabossée, elle aura un air vieillot et usé. La commission mixte possède un pouvoir très limité. Elle peut dans la mesure du quart élever ou réduire le prix fixé au barème, mais c'est tout ce qu'elle peut faire. L'intérêt financier de l'Etat sera respecté. L'officier mécanicien qui succède au vétérinaire militaire et le garagiste choisi par le préfet ne défendront que ses volontés.

L'examen de la voiture terminé, celui des accessoires et pièces de rechange commence.

La liste des objets à fournir obligatoirement avec la voiture requise est donnée tout au long par l'arrêté du 22 août 1838. Ils n'ont tous qu'une valeur modeste comprise d'ailleurs dans le prix global.

Si certains ont été omis, la dette de l'Etat sera réduite de leur montant qu'aucun barème ne fixe.

La loi du 28 juin 1934 appliquait un système rigide d'évaluation dont elle n'indiquait pas les bases. En 1938, le législateur sera plus disert. Il ne se contentera pas de fonder ses barèmes sur le prix de vente normal de la voiture neuve. L'art. 23 de la loi du 11 juillet rappellera qu'en matière de meubles comme d'immeubles :

« Les indemnités dues à la suite de réquisition sont calculées uniquement en tenant compte de la perte effective que la dépossession définitive ou temporaire impose au prestataire au jour de la réquisition, abstraction faite du gain qu'aurait pu lui procurer la libre disposition de la chose... (al. 1er).

« Le montant de l'indemnité est déterminé d'après tous les éléments ».

Au début de la guerre, le décret-loi du 29 novembre 1939 ajoutera :

« Les indemnités de réquisition peuvent être déterminées pour certaines catégories de prestations sur la base de tarifs arrêtés par les ministres compétents soit dès le temps de paix soit sur la proposition des commissions d'évaluation et après avis du comité prévu à l'art. 48 ci-après ».

C'est ce qu'avait fait le ministre de la Guerre par son arrêté du 22 août 1938. Ce texte est particulièrement intéressant.

Le prix des véhicules de première catégorie, destinés aux transports du personnel et du matériel, résulte de la somme des prix partiels du châssis nu et de la carrosserie, évalués d'après les données des tableaux 1 (voiture ayant au moins 800 kgs de charge utile) et 2 (remorques et semi-remorques). Les tracteurs des diverses séries sont estimés globalement comme les véhicules de seconde catégorie.

Dans ces prix sont compris les pneumatiques, bandages, accessoires, lubrifiants et ingrédients indiqués par le tableau V.

« Les véhicules, dit l'arrêté, sont présumés munis de tous les accessoires énumérés par le tableau 5 et de ceux-ci seulement ». On les estime en conséquence.

Le législateur paraît bien confiant et bien généreux vis-à-vis de celui de 1877. Il craint de l'être trop et prévoit que le président de la commission pourra ordonner des sondages. Ceux-ci risquent fort de traduire le manque de conscience des propriétaires. Le législateur est très large. Il paraissait pressé pour requérir les voitures, il semble peu désireux de sévir. C'est seulement si le « lot inventorié se révélait manifestement insuffisant » ou « si une quantité importance d'essence faisait défaut » que l'on déduirait du prix fixé celui du carburant manquant et de sommes forfaitaires et minimes — même à l'époque — pour les roues de secours que l'on a oublié de joindre (50 fr. pour une roue de motocyclette, 1.200 fr. pour celle d'un camion).

Une intéressante transformation est opérée par l'article 2 de ce simple décret qui modifie le taux des déductions prévues par l'art. 12 de la loi de 1934.

Notons en passant l'étrange hérésie qui permet à un gouvernement de modifier une loi par un décret — nous ne sommes plus loin du temps où le Président Laval agira par arrêté. Il n'est d'ailleurs que de s'entendre sur le sens que l'on donne aux mots : une décision unilatérale peut très bien se substituer à celle des représentants parlementaires du peuple si ces derniers soucieux de leur repos plutôt que de leur tâche votent des pleins pouvoirs au gouvernement.

Le nouveau texte conserve la division fondamentale faite en 1934: deux catégories de véhicules sont prévus: ceux de transoprt et ceux de tourisme. Les premiers sont répartis en quatre séries (sauf les tracteurs pour qui rien n'est changé) et subissent d'après leur âge des abattements beaucoup plus élevés qu'en 1934. Ces réductions sont variables, plus accentuées pour les transports moyens que pour les gros.

Notons simplement que les voitures de moins de deux ans, quelle que soit leur charge active, sont payées sur la base de leur prix d'achat.

Celles de deux à quatre ans (deuxième série), subissent un abattement du tiers du prix de vente (et non du quart) si leur charge utile est de plus de 800 kgs. L'abattement s'élève à la moitié du prix de base quand la charge utile est inférieure à 800 kgs.

La situation faite au propriétaire est de plus en plus mauvaise et nous manquions de camions lourds.

Liberté est toujours laissée à la commission de majorer ou réduire du quart les prix portés au barème. Enfin, les prestataires de véhicules de première catégorie à vapeur, à gaz comprimé, électriques, font l'objet de simples propositions de la part des commissions mixtes au ministre qui décide — ou plutôt la commission centrale des réquisitions.

La crainte de manquer d'essence conduit à favoriser les transports qui ne l'utilisent pas.

Rappelant l'art. 15 de la loi du 18 juin 1934, l'art. 4 de notre décret indique que des pourvois « devant la juridiction civile peuvent être intentés conformément à la loi de 1877 ».

Les pénalités : a) en 1934 — b) en 1939.

Si nous les comparons avec celles prévues en 1877, les pénalités prévues traduisent en premier lieu l'avilissement de la monnaie. Un maire ou un propriétaire qui, aux termes de la loi du 3 juillet 1877 art. 52, manquait à ses devoirs encourait une amende de vingt-cinq à mille francs. S'il faisait de fausses déclarations les chiffres extrêmes étaient doublés. En 1934, le refus d'obtempérer aux ordres de convocation entraîne une amende correctionnelle de cent à dix mille francs.

D'autre part, comme précédemment, la saisie et la réquisition pourront être exécutées d'office à la diligence de la commission mixte ou de l'autorité militaire.

Toutefois la réquisition des automobiles pose des problèmes plus complexes que celle des chevaux. La mécanisation des services de renseignements eux-mêmes, capables de fournir chaque mois des indications précises que l'on n'osait prévoir que chaque année soixante ans auparavant, exige des propriétaires une plus grande diligence. S'ils n'effectuent pas les déclarations de perte par exemple, ils encourent quinze francs d'amende « ou au-dessous », précise la loi de 1934. C'est bien peu, probablement trop peu. Il en est de même pour « ceux qui auront fait sciemment de fausses déclarations ». En cas de récidive — et en ce cas seulement, ils sont menacés de cinq jours de prison (au maximum). Pour de mauvais citoyens, ils sont presque privilégiés.

On l'a compris trop tard et le décret du 1er septembre 1939, intégré dans la loi du 11 juillet 1938 dont il forme l'article 31, alinéas 3 et 4, porte expressément que les menteurs et les fraudeurs, ceux qui auront dissimulé ou tenté de dissimuler des biens soumis au recensement seront passibles désormais d'un mois à un an de prison et d'une amende de cent cinquante à dix mille francs. Les deux peines peuvent être disjointes, mais elles nous semblent excessives, surtout si l'on double l'amende en cas de récidive. Il paraît difficile de les appliquer utilement, car trop souvent une disproportion sera flagrante entre la faute commise et la peine appliquée. Les Tribunaux, craignant d'abuser de leurs droits, vont se tenir au-dessous du minimum de sévérité nécessaire.

La législation sur la réquisition des voitures automobiles : appréciation d'ensemble. — Nos législateurs paraissent avoir été surpris par la nouveauté du problème. Tout d'abord, en 1914, ils ont, sans hésiter, appliqué systématiquement aux machines les procédés utilisés pour les chevaux. Ils ont conservé les *cadres* de l'important titre VIII de la loi du 3 juillet 1877 et oublié l'esprit.

Une même classification couvre tout :

Il y a toujours des titres semblables : dispositions générales — recensement — classement — réquisitions — sanctions pénales, mais des différences fondamentales apparaissent.

Tout d'abord, nous sommes dans un état vraiment libéral, limitant strictement son intervention dans le domaine économique. Il peut donc trouver aisément des officiers et des vétérinaires compétents pour examiner les chevaux qui lui sont présentés en vue de subvenir aux transports de l'armée. Les animaux sont connus depuis une antiquité lointaine. Ils sont nos familiers. Dans le domaine mécanique, il n'en est plus de même. L'Etat ne construit pas d'autos, en utilise peu, n'a pas ou à peu près d'armée motorisée. Il va donc manquer d'officiers ou de techniciens compétents. Il en est réduit au

procédé bien inefficace qui consiste à supposer la bonne foi et la conscience des déclarants. Sans cela, on pratique « un sondage » sur un lot de voitures. Bien entendu, des erreurs ou des fautes seront constatées. A peine sont-elles réprimées.

D'autre part, il n'existe pas d'organe coordinateur de la fabrication des automobiles en France, d'où une multitude de types pour une même catégorie. Les données sont très différentes. Les Commissions auront peine à statuer.

Surtout, la division en deux grandes catégories, si artificielle qu'elle puisse paraître, répond à une réalité. L'une peut répondre aux besoins de l'armée (camions, camionnettes, autocars, tracteurs...), l'autre à ceux des propriétaires essentiellement : les voitures de tourisme. Celles-ci paraissent avoir été innombrables chez nous à la veille de la guerre, au moment où l'on imposait « la coordination de la route et du rail », où l'on supprimait les camions lourds. Si, par hasard, quelques voitures civiles sont requises, elles devront être modifiées. Une couche de peinture seule supprimera leur élégance de temps de paix, sans leur donner un cachet militaire. La guerre va éclater, nous verrons, nous avons vu des troupes de l'armée des Alpes, par exemple, transportées à leur point de concentration dans des camions hétéroclites, dont certains portaient encore en grosses lettres le nom du prestataire : « Epicerie Félix Potin. » Jamais, pendant des mois, nul n'a songé à peindre, numéroter, classer ces véhicules qui s'abîmaient à tous les vents. On pouvait avoir décidé, en 1938, qu'en cas d'insuffisance de la liste officielle, on assimilerait les types de voitures manquantes à d'autres prévues et de caractéristiques semblables. Le refus opposé par l'Etat à son ingérance dans le domaine économique amènera un mauvais rendement des réquisitions. Les voitures de tourisme étaient laissées à leurs propriétaires. Dans quelques mois, elles augmenteront le trouble, encombreront les routes lors de l'immense exode de 1940. Quelques pays ont compris que les véhicules devaient être, dès le temps de paix, fabriqués pour l'armée s'ils lui étaient nécessaires un jour : nous aurons les immenses files de camions allemands, gris sale, de type identique, fabriqués en France ou en Amérique, les camions américains, lourds et bien agencés, les files de jeeps pour transporter et loger les soldats dont les colonnes suivaient les chars... Dans tout cela nous ne figurions pas, peut-être par incompréhension, certainement par paresse du légiste de 1934 qui n'a pas su distinguer les règles s'appliquant aux machines et aux êtres vivants, ni comprendre non plus combien les voitures automobiles destinées aux armées devaient différer de celles nécessaires aux particuliers.

Section III. — *La réquisition des voies ferrées comme moyen de transport*

Les chevaux et même les automobiles nous sont apparus comme étant des modes de transport surtout individuels. C'est hors de France que l'on a le mieux jugé de la question — en Allemagne, aux

Etats-Unis surtout — en accentuant le caractère de transport collectif d'hommes au cours d'une campagne. Il n'en est pas de même des chemins de fer ou des bateaux. Dès l'antiquité, plusieurs centaines d'hommes ou de lourdes cargaisons étaient prises en charge par les galères. Quant aux chemins de fer, l'image d'une seule machine, traînant derrière elle un long ruban de wagons, s'est bientôt imposée à tous ceux qui les ont vus se créer et se répandre. Ils manquent évidemment de souplesse, car, en dehors d'embranchements de courtes dimensions, ils demandent beaucoup de temps pour leur construction et leur installation, mais ils permettent d'apporter là où ils vont des quantités considérables de matériel, d'armes et de vivres, des unités entières avec une rapidité relative.

Le plan d'ensemble prévoyant la construction des chemins de fer de France date du 11 juin 1842.

L'idée de les requérir en temps de guerre était tout à fait étrangère aux constructeurs et promoteurs de la loi. Ils n'y pensaient même pas (ou de très loin) pour les chevaux et voitures. Une idée fit cependant vite son chemin. Ces créations nouvelles apparaissaient comme des engins dangereux et, dès 1845, une loi votée le 15 juillet obligeait, nous le rappelons, les mécaniciens, chauffeurs et serre-freins à demeurer à leur poste aussi longtemps que possible, à peine de prison. On réquisitionnait, si l'on peut dire, le personnel de service. Bientôt, la réquisition s'étendra. C'est une redite d'indiquer l'usage que les Allemands firent les premiers des chemins de fer, dans leurs démêlés avec le Danemark, pour amener au plus vite leurs troupes sur place en 1848-1850. Ils avaient saisi tout l'intérêt de ce mode de transport à des fins militaires. Un règlement français, notre première charte en cette matière de réquisition, parut le 16 septembre 1851. Bref et bien conçu, il mérite quelque attention, car la loi de 1877 a conservé la plupart de ses principes.

En cas de guerre, les compagnies de transport ont des obligations particulières vis-à-vis de la Défense nationale. Le ministre de la Guerre adresse donc à une ou plusieurs d'entre elles une réquisition leur enjoignant de mettre à sa disposition leurs moyens de transports, en partie ou en totalité. Certaines compagnies dont les voies sont en cours de construction ou d'achèvement ne peuvent satisfaire à la demande. Sur-le-champ, elles indiquent leur situation au ministre des Travaux publics, qui peut prélever les moyens complémentaires sur les autres réseaux. Tous ceux-ci ont leurs voies principales centrées sur Paris et, de là, desservant les frontières, aux termes mêmes de la loi du 11 juin 1842. Cette circulaire pose des points essentiels.

C'est le ministre de la Guerre qui évalue ses besoins en matériel et décide à quelles compagnies s'adressera son ordre de réquisition (les réseaux étant répartis suivant un plan territorial très net, les demandes seront faites à celui qui est le plus proche de la frontière menacée).

L'ordre de réquisition est adressé par le ministre au siège de la compagnie intéressée. Celle-ci relève du ministre des Travaux publics, dont le rôle se borne à exercer un arbitrage en cas de difficultés. Il n'est pas l'agent du ministre de la Guerre, au nom de qui il ordonnerait les réquisitions. Ses avis ne sont pas sollicités. Il intervient simplement pour équilibrer la charge que le Ministère de la Guerre met au nom d'une seule compagnie.

Enfin, la société requise se borne à obtempérer aux ordres donnés. La question de l'indemnisation n'est pas abordée, ce qui peut surprendre, car sur quelles bases agira l'Intendance pour régler les prestations fournies ?

La guerre de Crimée ou la guerre d'Italie offrirent l'occasion d'appliquer le règlement de 1851 et donnèrent à l'Etat, comme aux juristes, le moyen de compléter les premières études. En 1857, la question financière est enfin résolue par une mention du cahier des charges imposée aux compagnies, art. 54. Le Gouvernement peut utiliser les chemins de fer pour transporter les troupes et leur matériel. Il doit, pour le service rendu, indemniser les prestataires à concurrence de 50 %.

Tandis que la Prusse, les Etats-Unis d'Amérique, étudiaient avec grand soin, en vue d'un conflit, la législation et la réglementation, que les Allemands dès cette époque voulurent minutieuse, la France resta confinée dans son rôle de spectatrice. Elle n'aura pas, en 1870, de divisions de chemins de fer de campagne. Quelques hommes s'en étaient émus et, devenu ministre de la Guerre, le maréchal Niel fait instituer en 1869 une Commission supérieure des chemins de fer. L'organisation de la réquisition est étudiée avec soin. On établit un projet de loi calqué sur le système allemand. Niel meurt. Son successeur supprime l'organe d'étude. Les principes posés par le maréchal Niel, quant à l'organisation technique des chemins de fer réquisitionnés lors d'une guerre, ne furent pas oubliés par les compagnies. Celle de l'Est avait fait de son mieux pour fournir le plus rapidement possible les services demandés. Requise le 15 juillet 1870, ainsi que les compagnies du Nord, de Paris-Lyon-Méditerranée, elle peut transporter dans de brefs délais de grandes quantités d'hommes et de chevaux sur simple ordre du ministre de la Guerre, sans être assurée d'une indemnité différente de celle des autres citoyens pour ses viaducs et voies détruites, l'empêchement d'exploiter dû à l'invasion, une garantie quelconque de l'Etat pour les capitaux engagés. Les défauts les plus graves venaient de la non-coopération des militaires qui dirigeaient et des techniciens qui exécutaient.

Quand les Allemands occupèrent notre territoire, ils organisèrent les transports avec leur méthode habituelle sur le réseau français, multipliant les patrouilles et les gardes-voies. Ils maintiennent par la violence autant qu'ils le peuvent le personnel français d'exécution. Ils

s'attribuèrent environ trois mille wagons, qu'ils conservèrent comme butin à la fin des hostilités.

Rien n'était plus urgent pour nous que de perfectionner les lois existantes. Elles furent consacrées autant que complétées par la loi du 24 juillet 1873 sur l'organisation générale de l'armée, et surtout par la grande loi du 3 juillet 1877. Celle-ci reste, en la matière, le texte fondamental, quelque importants que fussent les changements opérés depuis dans la structure des compagnies.

La loi de 1877 *et le décret d'application* : Un titre, le sixième de la loi, est consacré aux chemins de fer. Bien qu'en régime libéral, les chemins de fer paraissent des organismes originaux, des entités sur lesquelles les réquisitions des communes n'ont aucune prise, leurs devoirs sont fixés à part. Les compagnies demeurent tenues, sur réquisition du ministre de la Guerre, de mettre à sa disposition leurs ressources en personnel et en matériel en cas de mobilisation. La réquisition sera totale ou partielle. Une partie des transports, surtout dans les régions restées en paix, demeure réservée aux besoins du commerce privé.

Il est devenu clair que les machines et wagons cédés à l'autorité militaire ou exploités par elle ne peuvent fonctionner qu'avec des moyens de propulsion. La loi prévoit expressément la réquisition du charbon et des matières grasses. Pour éviter toute discussion avec des concessionnaires de service public, le prix est fixé : on se fondera, pour indemniser, sur le prix de revient comprenant: *a*) le prix de transport, *b*) le prix d'achat. Par ailleurs, il ne suffit pas d'avoir des trains et du charbon, mais tous les accessoires et dépendances indispensables aux chemins de fer en campagne. Les chefs de gare recevront des réquisitions pour remettre à l'autorité militaire les bâtiments, lignes télégraphiques...

Enfin, au delà de la station fixée comme transition sur la base d'opérations, le trafic commercial est interdit.

C'est d'ailleurs l'évidence même. Les biens privés seraient ou destinés à l'ennemi dont la compagnie deviendrait complice, ou saisis par lui, ce qui supprime tout sens au transport.

Deux grandes innovations se font désormais jour. L'Etat prend conscience de la complexité des services des chemins de fer. Il ne se borne pas à envoyer aux compagnies des réquisitions après tout générales et imprécises, de transporter un nombre déterminé d'hommes et une quantité fixe de matériel d'un point à un autre. Il contrôle directement les compagnies en s'installant dans les locaux d'exploitation et en précisant quels moyens de propulsion ou de transmission lui seraient fournis. Le personnel des chemins de fer est en partie militarisé. Sous le contrôle direct de l'Etat, il assure les transports et l'entretien des voies dans la zone des opérations.

D'autre part, il est constaté, reconnu officiellement, que le terri-

toire envahi par l'ennemi forme plusieurs zones, deux au moins. L'une est en deçà de la base d'opérations. Les transports nécessaires à l'armée y sont ordonnés par le ministre de la guerre et exécutés par les compagnies sous la direction de la Commission supérieure des chemins de fer. L'indemnité due est toujours payée à la moitié du tarif normal, comme en 1857. Les dépendances des gares et de la voie ne peuvent être requis que par décision du ministre de la guerre et avis de la Commission des chemins de fer.

Au delà de la base d'opérations, il n'en est plus de même : le requérant est de droit le général en chef. Son Conseil est la direction militaire des chemins de fer. Le personnel utilisé est formé d'agents mobilisés qui seront répartis après 1877 dans le régiment des chemins de fer et les compagnies militaires de chemins de fer en campagne. Enfin, le matériel utilisé est inventorié et, dit l'article 63 du décret du 2 août 1877 : « L'estimation portée à l'inventaire servira de base à l'indemnité à allouer en cas de perte, de destruction ou d'avarie ».

Le ministre de la Guerre et le ministre des Transports semblent voir leurs attributions se préciser. Le premier apparaît toujours un personnage important mais son collègue tend à l'égaler car c'est maintenant le ministre des transports qui notifie par arrêté aux compagnies la réquisition de leur matériel en totalité s'il y a lieu. C'est le même secrétaire d'Etat qui ordonne la levée. Son collègue de la guerre paraît se réfugier dans la gérance de la zone des armées.

Les auteurs du Décret d'application de la loi du 11 juillet 1938 publié le 28 décembre 1938, n'en sont pas à une erreur près. Ils rappellent (art. 50) que « le ministre de la Guerre requiert les chemins de fer dans les conditions fixées par la loi du 3 juillet 1877 et celle du 28 décembre 1888 ». Le R. A. P. du 2 août 1877 donnait au ministre des Travaux publics seul le pouvoir de réquisition. Par interprétation, il est possible de regarder ce dernier comme l'exécutant des mesures décidées par son collègue militaire.

Le R. A. P. du 28 novembre 1938 a cependant soin d'indiquer :

1° — Le réseau ferré de la zone des armées reste à l'entière disposition des commandants en chef des armées en opérations. Le ministre des Transports n'a pas qualité pour s'en occuper.

2° — Sur le réseau de l'Intérieur, le ministre de la Guerre reçoit de son collègue des transports toutes délégations permanentes ou temporaires pour l'exécution des transports militaires.

Le ministre des Transports exerce une autorité théorique d'ensemble sur les chemins de fer. Pratiquement, seuls les transports civils sont contrôlés par lui et encore, dans une partie seulement du territoire, celle qui n'est pas « zone des armées ».

Les chemins de fer locaux ont conservé leur ancienne autonomie. D'après un arrêt du C. E. 3 mai 1946. Compagnie des chemins de

fer du Sud-Ouest, l'application du régime de la réquisition aux chemins de fer prévue en cas de guerre par la loi du 3-7-1877, comporte la gestion du service par le concessionnaire sous la direction de l'Autorité publique et met obstacle à ce que soit prononcée toute autre réquisition du matériel, des installations et des dépendances de la voie ferrée.

Le ministre des Transports et son collègue de guerre sont depuis 1872 assistés d'une Commission supérieure des chemins de fer, celle même que prévoyait le Maréchal Niel. Cet organisme fonctionne en temps de paix comme en guerre et son autorité s'étend à tout le territoire.

Présidée par le Chef d'Etat-Major général, la Commission comprend des membres civils et militaires (sous-chef d'E.M.G.A., Directeur général des chemins de fer et étapes, Officier supérieur, chef du Bureau des chemins de fer au ministère des Travaux publics...) Elle étudie les transports stratégiques, le matériel, le mode d'emploi des troupes de chemins de fer, la protection des lignes.

Elle était assistée d'une Commission par réseau comprenant un officier supérieur, commissaire militaire, un ingénieur des chemins de fer, commissaire technique. Ces deux spécialistes préparent les études à soumettre au ministre.

Les Compagnies sont indemnisées pour leurs services mais faiblement : a) par le paiement à 50 % des frais de transport, b) par une indemnité pour usure du matériel, c) par le remboursement du prix du matériel roulant détruit.

La réquisition des chemins de fer a contribué à la formation de la Société nationale des Chemins de fer français. Elle a entrainé, contre une maigre rétribution, l'usure du matériel dont il devait être fait un usage intensif et la situation déficitaire des Compagnies obligées de se retourner encore vers l'Etat pour obtenir avance ou garantie. La Société Nationale des Chemins de fer français créée en 1937 est un organe autonome où l'Etat détient la majorité des actions. Le budget demeure indépendant de celui de la Nation. La Société est unique, c'est la différence la plus visible d'avec celles d'auparavant. Les mêmes textes s'appliquent en cas de réquisitions, à cela près que les subventions de l'Etat n'ont fait que se gonfler malgré les hausses des tarifs.

En 1940-1946 le déficit de la S. N. C. F. nécessite une subvention d'une vingtaine de milliards par an. De 1914 à 1918, la Compagnie du Nord, aux lignes détruites n'a eu besoin que de 506.050.000 francs au total pour faire face à ses frais et charges en vertu de la loi du 26 décembre 1914, les autres réseaux ruinés présentaient des charges de cet ordre.

La réquisition des chemins de fer, extrêmement coûteuse, a constitué l'une des originalités dues au XIX^e^ siècle et au début du XX^e^. Son organisation est sans parenté possible avec celles prévues antérieurement ou depuis l'établissement des réseaux.

Elle permet d'assurer le transport ordonné de grandes masses d'hommes, de chevaux, d'autos ou matériels de toute nature avec une rapidité relativement grande. Après les exemples fameux des transports de troupes de 1870 et même de 1914-1918, c'est-à-dire à des époques où les moyens de transports plus rapides étaient soit inconnus, soit peu utilisables en raison des circonstances de la guerre (les chars ont fait leur véritable apparition en 1918 seulement) ce sont peut-être à des dates plus proches les grands congrès nationaux socialistes qui montrent le mieux l'intérêt du chemin de fer dans un état dictatorial. En pleine paix, nous dit le général Niessel, dans une « Revue des Deux Mondes » les bureaux d'étude de l'E. M. G. A. allemand organisent le transport en quelques jours de plusieurs centaines de milliers d'hommes à Nüremberg par des centaines de trains et les ramènent sans accident après les parades. Les chemins de fer passent alors du domaine économique au politique. En temps de guerre, ils ont un tort. Ils sont difficiles à établir surtout s'ils comportent des ouvrages d'art et leur rigidité s'oppose aux principes comme aux pratiques de la guerre actuelle. Ils passent aujourd'hui au second plan en cas de guerre mais demeurent toujours essentiels pour le ravitaillement de la population civile.

A cette fin, le bon fonctionnement des réseaux intéresse la Nation comme celui de tout service public. C'est dans ce but que peuvent être requis les agents des Compagnies devenus grévistes aux termes de la loi du 30 avril 1921 et tous les transports nécessaires à la Nation peuvent être effectués même en temps de paix, par voie de réquisition « quand les circonstances l'exigeront » selon la loi du 31 décembre 1935.

Il s'agit d'un organe permanent, important surtout du fait qu'il ne disparaît pas avec les locomotives et les wagons comme autrefois ou aujourd'hui les chevaux et les voitures. A côté des moyens de traction existe une organisation bientôt séculaire, indispensable aux transports lourds, celle des chemins de fer. Elle a ses entrepôts, ses lignes télégraphiques. Tout cela fait sa force surtout en nos temps difficiles. Jamais elle n'est détruite complètement. Après de brèves réparations, les plus lourdes ruines sont atténuées. Elle peut fonctionner, avec ses qualités appréciées des militaires, la régularité, la puissance. Elle mérite de vivre.

(Ils se différencient des réquisitions des chevaux ou de voitures. Ceux-ci passent, leur temps est vite accompli surtout s'il s'agit de voitures automobiles. Le chemin de fer dure. Il s'impose. Ce n'est donc qu'à une réquisition d'usage à laquelle il sera procédé).

SECTION IV. — *La réquisition de la flotte marchande*

Largement ouverte aux Océans, la France a besoin d'une grande flotte qui la représente sous ses aspects industriels ou militaires dans toutes ses possessions et sur toutes les mers du monde. Ce n'est qu'à de rares époques qu'elle fut vraiment une puissance sur mer, sous Louis XIV au XVII[e] siècle, à la fin du XVIII[e] siècle et sous le second Empire. Nous ne trouvons que par périodes, l'idée que toute la flotte doit servir à l'Etat. Aux XVII[e] et XVIII[e] siècles on requérait les marins en temps de guerre pour les faire servir sur les vaisseaux du Roi, construits et armés avec les revenus de l'Etat. Ce n'est que dans des cas très rares que nous retrouvons cette idée : satisfaire par des transports sur mer aux besoins de l'armée ou de la population. Il semble que l'on agissait plutôt par contrat d'affrètement ou par achat individuel. C'est ainsi qu'il fut procédé sous la Révolution comme nous le montre l'épisode du « Vengeur » chargé de blé d'Amérique.

Les textes de l'époque ne nous éclairent pas sur ce point.

Les vaisseaux de commerce appartenaient à de riches particuliers, parfois groupés en compagnies. Les auteurs de la loi de 1877 hésitèrent beaucoup à parler « réquisition » en matière de marine. La France tirait de son sol la presque totalité de sa subsistance. En cas de guerre, les marins non requis par la flotte de l'Etat semblaient pouvoir s'engager sur les navires marchands librement affrétés par les exportateurs. Ceux-ci couraient du fait de la guerre des risques supplémentaires mais leur commerce n'était pas autrement entravé.

Il fallut cependant se rendre à la raison. Le jour où survient une guerre lointaine, celle de Crimée par exemple, ou des conflits coloniaux, il est nécessaire d'adjoindre à la flotte de guerre, certains vaisseaux marchands chargés des transports de vivres, de renforts, de malades. Avec une certaine hésitation, les auteurs du texte de 3 juillet 1877 se décidèrent. Un titre le VII[e] est consacré aux réquisitions de l'autorité maritime. Il ne comporte qu'un seul et unique article indiquant que des dispositions de la présente loi sont applicables aux réquisitions de l'autorité maritime. Le R. A. P. en application, pris en 1904 est plus complet.

Il indique : a) qui peut réquisitionner : c'est le ministre de la marine seul qui agit en tous temps depuis la loi du 3 juillet 1877. Il peut déléguer ou sous déléguer son droit à certaines autorités.

Ce seront, en France : Les préfets maritimes, les directeurs et administrateurs de l'inscription maritime.

Les officiers du commissariat de la marine.

Les officiers commandant un bâtiment ou une force navale isolée.

En Algérie, le gouverneur général. Le commandant de la marine et les administrateurs de l'Inscription. Dans les colonies et pays de protectorat : les gouverneurs généraux et résidents généraux, les gou-

verneurs, résidents, administrateurs de province, de cercle ou de territoire, les commandants de la marine, les chefs de service de l'Inscription maritime, les représentants de la France — diplomatiques ou consulaires — les officiers commandant une force navale ou un bâtiment isolé.

En cas de mobilisation, toutes les autorités françaises désignées exercent de plein droit les réquisitions.

En France, ce seront les préfets maritimes, les commandants de la marine, les directeurs de l'Inscription maritime et chefs des divers services de la marine dans les ports autres que les chefs-lieux d'arrondissements maritimes, les officiers commandant une force navale ou même un bâtiment isolé.

Ces officiers et fonctionnaires peuvent déléguer à leur tour les pouvoirs qui leur sont attribués, à tout officier de marine ou à tout fonctionnaire du commissariat placé sous leurs ordres ainsi qu'à tout autre officier.

Hors du continent les réquisitions peuvent être utilisées de plein droit et sous deux conditions.

1°) Si les communications sont coupées.

2°) Si des actes d'hostilités ont eu lieu, par le Commandant de la marine en Corse.

Le gouverneur général de l'Algérie, les gouverneurs généraux et résidents généraux, les gouverneurs et commandants de la marine, les représentants diplomatiques ou consulaires et les commandants à la mer, peuvent requérir de plein droit. Ils ont la faculté, mais seulement en cas de nécessité absolue, de déléguer leur droit de requérir à toute autre autorité française.

Nous retenons immédiatement que le ministre de la marine à la faculté de requérir aux termes de la loi de 1877 en tous temps et en tous lieux, ce que ne peut faire son collègue de la guerre. En cas de mobilisation de l'armée de mer, le nombre des autorités qui détiennent de plein droit le pouvoir d'exercer des réquisitions paraît vraiment très élevé surtout en France continentale, excessif presque car les titulaires se confondent avec tous les chefs de service, tous les commandants d'une force navale ou même d'un bâtiment isolé. Ce dernier cas peut être aisément rapproché de celui d'un officier ou sous-officier non délégataire et pouvant *requérir sous sa responsabilité personnelle* dans l'armée de terre sa subsistance et celle de ses hommes. La responsabilité des marins est moins mise en évidence.

b) Ce que l'on peut réquisitionner :

1° Les navires de commerce et de plaisance, les embarcations de toute nature, le matériel, les approvisionnements se trouvant à bord et appartenant à des Français.

2° Les matériaux, approvisionnements ou marchandises embarqués sur des bâtiments français et appartenant à des étrangers qui nous refusent l'exemption réciproque du droit de réquisition.

3° Sur des bâtiments ennemis, les objets et matières utiles à la défense nationale et non sujets au droit de prise.

4° En même temps que le bateau, l'équipage et l'état-major peuvent être requis. Ils sont tenus de prêter leur concours sauf pour en faire un navire auxiliaire.

c) A qui est adressée la réquisition :

Elle est toujours transmise par l'intermédiaire d'une autorité maritime au capitaine maître ou patron sauf impossibilité. C'est alors le commandant ou maître de bord qui la reçoit. Si le navire est à quai, l'armateur est qualifié pour recevoir l'ordre de réquisition.

d) Les formes sont moins strictes que pour les réquisitions militaires. Les navires susceptibles d'être requis sont en nombre restreint et d'un certain tonnage. Il n'est pas nécessaire que l'armateur où le commandant reçoive un reçu tiré d'un carnet à souche. Le requérant est seulement tenu de mentionner s'il agit en vertu de ses pouvoirs propres ou d'une délégation. Ces libertés ne lui sont données qu'en ce qui concerne la main-mise de l'Etat sur le navire, les marchandises ou approvisionnements qu'il entend conserver. Dès que le ministre de la marine ou ses subordonnés qualifiés jugent nécessaire de requérir les mêmes denrées et services que l'armée de terre, l'emploi de carnet à souche s'impose à nouveau et dans les mêmes conditions sauf si le ministre de la Marine donne des ordres directs. Ce cas est fréquent, normal si des troupes de marine opèrent à terre. Le ministère qui supportera les charges sera celui de qui dépend le caractère de l'opération tentée. Des troupes de l'armée de terre qui participent à une opération maritime utilisent les réquisitions suivant les principes posés pour l'armée de mer et inversement. Les troupes de marine opérant à terre peuvent toujours procéder selon le droit commun.

Règlement : il s'effectue de même que pour l'armée de terre. Le commissariat de la marine est seulement substitué à l'Intendance.

Les bâtiments ou approvisionnements perdus sont réglés suivant une procédure spéciale. Surtout la loi de 1877 ne fait jouer son mode de règlement qu'exceptionnellement. Elle préfère déjà les conventions conclues entre l'Etat et les propriétaires de navires.

On peut ne pas s'entendre et les règles habituelles entrent en application : Si l'administration conserve l'objet, elle paie « la valeur intégrale » :

Si elle le restitue, il est tenu compte de la privation de jouissance subie et de la dépréciation de l'objet.

L'indemnité est fixée sur le vu de l'état descriptif par une des Commissions d'arrondissement ou sous-arrondissement maritime qui fait rapport au ministre.

Celui-ci décide. Si l'armateur ou le patron acceptent la somme proposée, celle-ci est ordonnancée. Sinon les tribunaux judiciaires ont à connaître de l'affaire. Tels sont les traits essentiels de cette légis-

lation de 1877 et 1904. Le moins qu'on puisse dire est qu'elle demeure profondément individualiste, terrienne et insuffisante. Elle est individualiste car la réquisition est organisée sur le plan le plus favorable aux requis éventuels. Il apparaît que la loi et plus encore le R. A. P. préfèrent à une organisation systématique et impersonnelle, des ententes par contrats conclus librement entre l'Etat et les armateurs.

Elle est terrienne : les choses de la mer qui devraient être connues de l'ensemble des gens éclairés, ne le sont que d'une faible partie de la nation. Celle-ci venait de subir sur terre une guerre désastreuse en 1870. En 1904, elle s'attendait à une nouvelle lutte contre ses voisins de l'Est. Or, dans la première guerre les Prussiens ignorant la mer n'avaient point de marine. La nôtre a servi à nous ravitailler. Surtout un grand nombre d'équipages débarqués se sont battus à terre au cours du siège de Paris dont ils tenaient les forts. En 1904, certes, l'Allemagne s'intéressait à la mer mais elle ne s'était pas encore donné sa grande flotte de guerre, bientôt très supérieure à la nôtre, la Hochseeflotte. Les auteurs des deux textes auraient d'ailleurs préféré laisser la marine de côté, les réquisitions à terre les occupaient suffisamment.

Les dispositions sont insuffisantes : Les consciencieux rapporteurs de la loi de 1877 prévoyaient que l'aide à apporter à des armées de terre devrait être aussi considérable que possible. Ils n'envisageaient pas, semble-t-il, une armée de mer à son échelle oubliant que toute puissance doit vaincre par l'équilibre de ses forces. Louis XIV l'avait prouvé, Napoléon aussi dans sa défaite finale. Il n'est envisagé que des accords individuels, exceptionnels en somme. Les réquisitions ne doivent guère être plus fréquentes. On négligeait ainsi l'industrialisation de plus en plus poussée des nations européennes, incapables de mettre sur pied leurs armées immenses sans d'immenses importations d'outre-mer. Pourtant c'est avec de telles dispositions que nous allions faire la guerre de 1914-1918. Le rôle de notre armée navale fut très différent de ce que l'on attendait. Peu de grands combats spectaculaires. (Les Anglais en livreront quatre en tout et pour tout : ceux des Falklands, du Jutland, du Dogger-Bank). La France fera bombarder les Dardanelles. Par contre une multitude de besognes d'escorte : lutter contre les sous-marins. La flotte commerciale n'en est que plus menacée. Les armateurs français ont été peu aidés par l'Etat pour posséder une belle flotte de commerce. Ce sont eux surtout qui ont fait construire ce que nous possédons. Ils sont conscients des difficultés qu'ils vont rencontrer et c'est à un organisme très puissant, fondé par eux, que l'Etat va se heurter : le Comité central des armateurs de France. Aidé de jurisconsultes célèbres il indique par des circulaires impératives ce que doivent faire ses adhérents requis. La guerre commence et dure. Bientôt le ravitaillement, les matières premières essentielles au pays viendront surtout d'Amérique. Ils seront amenés par notre flotte et celles de nos alliés mais la nôtre devra être requise très largement au début, totalement par la suite. Le 4 avril

1916, un décret impose aux navires français de plus de 500 tonneaux l'obligation d'être munis d'une licence délivrée par le ministre de la Marine et inscrite au rôle de l'équipage.

a) S'ils partaient d'un port français dans un port étranger.

b) S'ils naviguaient entre un port étranger et un port colonial.

C'est une mesure de police, non encore une réquisition d'ensemble même le jour du 15 août 1917 où est exigée de tout navire de plus de cent tonneaux, une licence pour chaque voyage. Le 29 septembre ce régime est étendu aux bateaux alliés et neutres comme à ceux des colonies et pays de protectorat.

Les licences deviennent d'un intérêt essentiel. Seules, elles permettent au propriétaire d'user de son bateau. Il en demeure le maître. L'Etat ne le loue pas encore dans tous les cas, il ne doit rien si le navire est perdu pour un transport privé.

Il est cependant juge et sans recours de l'utilité du transport. Bientôt ces stades sont dépassés. Un comité exécutif du fret, où l'administration s'est prudemment réservé la majorité (4 fonctionnaires, le sous-secrétaire d'Etat aux transports maritimes, 4 délégués de l'armement) accepte ou refuse les demandes proposées.

Ce Comité créé par arrêté du 7 janvier 1918 a vraiment des pouvoirs de contrainte sur les biens privés. Il fixe les itinéraires, attribution bien naturelle en temps d'hostilités, mais surtout le chargement des navires, les taux du fret. La réquisition de la flotte marchande existait dans les faits. Elle va bientôt passer dans le droit. Un politicien marseillais, un sieur Bouisson, se fait agréer de Clemenceau qui le nomme Commissaire aux transports maritimes, le 29 janvier 1918. Bientôt, une loi sur le Ravitaillement général du 10 février 1918 contiendra cette brève disposition. « Il pourra être procédé par décret à la réquisition de la totalité de la flotte marchande ».

Le décret d'application pris le 15 février prévoit deux procédés :

a) L'adhésion de l'armateur à une charte-partie type établie par le Commissaire aux transports et fixant tant le règlement que les modalités de réquisition.

b) L'application pure et simple du décret du 2 août 1877 modifié par le décret du 31-7-1914.

Une première question est à résoudre : l'application de la charte-partie supprime-t-elle la réquisition ?

La réponse ne peut être que négative. Si l'armateur refuse d'accepter le contrat offert, son navire est réquisitionné par l'Etat aux termes de la loi de 1877 et du R. A. P. de 1904. S'il accepte, il n'en est pas moins contraint de le livrer dans telles conditions fixées pour tous les armateurs et n'a en aucun cas le droit de discussion. Tout au plus peut-il obtenir quelques avantages supplémentaires notamment de conserver la « gestion » de ses navires requis. C'est un système se rapprochant de celui adopté lors de la réquisiiton des chemins de fer. Les Compagnies disposent de leur matériel en accord

avec la Commission supérieure des chemins de fer. Il en est de même pour l'armement. La charte-partie et le contrat de gérance permettent d'agir avec plus de souplesse à l'égard des prestataires. Ils n'enlèvent rien à l'autorité de l'Etat.

Le système en soi n'était pas mauvais. Il était inspiré du désir de satisfaire dans la mesure du possible aux besoins de l'Etat. S'il généralisait les pratiques adoptées jusqu'alors pour les navires requis, celles-ci n'étaient pas dépassées. L'armateur avait toujours la gestion de son navire, au moins d'après la loi. Il l'avait même un peu moins comme nous pourrons le constater. L'ennemi pouvait couler tout navire requis, l'Etat ayant part à sa direction. Deux documents essentiels publiés au *J. O.* du 16 mars 1918 tenaient lieu de base au nouveau régime.

1° La charte-partie type. Elle indique les principes fondamentaux.

a) La durée de la réquisition qui demeure à la volonté du gouvernement. Elle cesse au plus tard six mois après les hostilités).

b) Comment elle s'effectue : l'Etat prend livraison du navire au retour de son dernier voyage pour l'armateur. Il fait dresser un inventaire sommaire et un état descriptif.

c) La répartition des charges :

1° L'armateur paie les soldes de l'équipage, les provisions, tout ce qui est nécessaire à la bonne marche du navire.

2° L'Etat paie le combustible, les frais de port et de pilotage. Surtout, il assume les risques de guerre et de mer. Tout ce qu'il y a de factice nous apparaît en ce point de la charte-partie. Elle tendait sans doute à faire croire que deux parties intervenaient. Or, l'armateur ne pouvait assumer ses obligations qu'en recevant de l'Etat, son co-contractant, le montant des sommes qu'il avait déboursées.

2° Le contrat de gérance :

Chaque armateur administre sa flotte pour le compte de l'Etat. Il engage des frais d'exploitation dont il est rémunéré :

a) Par une indemnité de gérance de 1 fr. par tonneau de jauge brute et par mois.

b) Par une prime à la rotation basée tant sur le tonnage transporté que sur la durée de la navigation décomptée en jours. Une première application de ces principes fut faite au *J. O.* du 13 mai 1918 lors de la réquisition de la flotte charbonnière française.

L'Etat aux termes de la loi et du décret d'application — non ratifié par les Chambres — pouvait requérir la flotte française tout entière.

Etait-ce un procédé légal ? Oui, décide le Conseil d'Etat par deux arrêts des 3 août 1918 et 30 avril 1920, Société des Chargeurs d'Extrême-Orient et Société Générale d'Armement.

Pour cela trois motifs sont invoqués :

a) Ainsi que le permet la loi du 10-2-1918 l'Etat use d'une faculté. Le décret ne comporte pas pour lui l'obligation de requérir.

b) La réquisition du navire entraîne celle de l'équipage.

c) L'Etat peut réquisitionner les navires qu'il détient en vertu d'un contrat d'affrètement. Le Conseil d'Etat distingue encore ici entre la charte partie — différente du contrat d'affrètement — et la réquisition. Il ne se sert de ce terme que pour l'application pure et simple demeurée très limitée de la loi du 3-7-1877. Le fait « d'utiliser des bateaux pour un but déterminé » ne se confond pas à son avis avec une réquisition. Point de vue très étroit. Car la société intermédiaire n'a aucune initiative et le personnel, les équipages sont souvent fournis par la marine militaire.

LA FIXATION DE L'INDEMNITE

En 1877, la réquisition était temporaire ou définitive.

Dans un cas, l'Etat devait une indemnité de privation de jouissance.

Dans l'autre, la valeur du bâtiment. Des commissions d'arrondissement ou sous-arrondissement maritime proposaient le montant de l'indemnité.

Ces commissions interviennent particulièrement :

a) Lors de l'établissement de l'état descriptif au moment de la réquisition.

b) Lors des révisions bisannuelles.

c) Au moment de la déréquisition.

a) Les commissions locales prévues par le décret-loi du 2 août 1877 sont mixtes aux termes des art. 46 et 47 du décret, et comprennent un nombre variable de membres, trois, cinq ou sept, comme toutes les commissions militaires. Elles agissent sur ordre du ministre. En 1914, une dépêche du 12 août apporte quelque nouveauté : le nombre des membres est unifié, sept par commission. Si le quorum nécessaire n'est pas atteint, les réquisitions ne sont réglées qu'avec un important arriéré. Un décret du 2 avril 1916 augmente le nombre des membres et permet ainsi aux commissions importantes de se scinder en sections de cinq membres. Surtout la guerre de 1914-1918 apporte la création d'un organisme central prévu sans doute en 1877 mais non installé : la commission centrale des réquisitions instaurée par la dépêche du 12 août 1914 et placée près du ministre de la Marine. Ce dernier décide quelquefois sur son avis mais plutôt d'après celui des commissions locales — celles du chef-lieu du sous-arrondissement maritime dont relève le port où la réquisition a été opérée.

b) Les commissions de révision. Elles ne figurent que dans la

charte partie de 1918. Elles déterminent les prix unitaires servant de base aux indemnités que l'Etat doit verser à l'armateur : soldes et sursoldes, coût de la ration légale au prix moyen calculé d'après les mercuriales des grands ports de France. Il n'y a lieu à révision que si l'augmentation des prix dépasse 10 %. Formées de cinq membres dont un délégué ouvrier et un membre de la Chambre de Commerce, elles font rapport à la Commission centrale — sept membres — cinq fonctionnaires, deux délégués des armateurs.

c) Les commissions de déréquisition. Bien qu'appelées à un rôle important dès le début d'une période de tension, elles sont apparues tardivement. Leur institution date d'une circulaire ministérielle du 24 juillet 1915.

Formées d'un représentant du propriétaire et d'un, parfois plusieurs, officiers ou ingénieurs, elles procèdent à une reconnaissance contradictoire de l'état des lieux, des modifications nécessaires pour la remise en état. Les commissions doivent se borner strictement à dresser des procès-verbaux. Quelques-unes, sortant de leur rôle, avaient cru pouvoir conclure des « arrangements pratiques ». Vitement, une circulaire du 22 novembre 1916 les invite à demeurer dans la légalité.

Les indemnités dues par l'Etat :

Elles sont de deux ordres, celles pour perte définitive, celles pour privation de jouissance.

L'indemnité définitive : elle est due en cas de perte du bâtiment et doit être représentative de la valeur intégrale du navire. Art. 7 § 5 du décret du 2 août 1877.

Sachant combien il est difficile d'apprécier les éléments de la valeur d'un bien et à quelles contestations ce point avait donné lieu, le gouvernement s'abstint de faire des propositions aux armateurs lésés même quand la Cour de Cassation se fut prononcée. Aux termes de l'arrêt Erichsen du 6 mars 1917, ne fallait-il pas considérer la valeur du bien en litige au jour de la réquisition, les Tribunaux ayant d'ailleurs de larges pouvoirs d'appréciation ? Le Conseil d'Etat se voit saisi de la question en 1917 par M. Chaumet. Comment interpréter le décret du 31 juillet 1914 modifiant légèrement celui du 2 août 1877 ?

La Haute Assemblée répond dans le même sens que les Tribunaux judiciaires. Pour elle, la réquisition d'un navire équivaut à sa vente. Mais une vente affectée d'une condition potestative résolutoire : le bâtiment requis sera restitué à son propriétaire s'il n'est pas disparu à la fin des hostilités.

Puisqu'il y a vente, il est équitable de se placer au jour de la réquisition pour apprécier la valeur du bâtiment.

Aux protestations des armateurs le ministre se déclare lié par l'avis. Le Comité central demande à ses adhérents de saisir les tribunaux qui s'empressent de suivre les principes posés par nos deux

plus hautes juridictions et les maintiennent dans une série d'arrêts. Cf. Cherbourg 31-12-1918, voilier *Général-Archinard*. Lorient 31-12-1918, chalutiers *Stella* et *Saint-Corentin*. Le Havre 31-1-1919, vapeur *Amiral-Hamelin*, cassé par la Cour de Rouen 18-2-1920.

Il apparait nécessaire au Conseil d'Etat comme en Cassation de ne pas tenir compte de la hausse spéculative des prix et d'adopter la valeur de remplacement — c'est ce qu'admet le tribunal de Cherbourg.

Par contre la Cour de Bordeaux, 22-4-1920, navire *Edelweiss*, conteste qu'il y ait vente lors de la réquisition. On ne paye pas alors le prix du bateau et ses intérêts ne courent pas.

La Cour d'Aix en le même sens conteste qu'il y ait toujours hausse spéculative.

Dans l'ensemble les indemnités définitives pour navires réquisitionnés fixées ainsi qu'il était prescrit par le Conseil d'Etat se révélèrent insuffisantes pour permettre dans l'après-guerre un bon départ de l'armement français. Peu d'années après Versailles, nous étions à nouveau distancés de très loin par la flotte allemande, étant bien entendu que les promesses sonores faites par M. Bouisson au Sénat ne furent jamais tenues : ne s'était-il pas engagé à remplacer un navire coulé par un navire neuf (*J. O.* du 28-2-1918, Annexe Doc. Parlementaires) ?

L'indemnité de privation de jouissance :

Aux termes des textes de 1877, le ministre de la Marine devait se fonder pour établir les taux d'indemnité sur la valeur initiale du navire, les amortissements pratiqués et l'intérêt du capital. Ses bureaux ont grand soin d'éliminer tout élément extrinsèque (tel le cours du fret). L'amortissement est fixé en principe à 10 % pour les machines, 5 % pour la coque. Les armateurs s'estiment lésés. Ayant intérêt à obtenir au plus tôt satisfaction, ils décident par une circulaire du Comité central n° 1.000 p. 1469 du 11 juin 1915 de demander des taux d'indemnité basés sur ceux du « Livre Bleu » anglais.

Le Conseil d'Etat est saisi par l'amiral Lacaze. Qu'est-ce que l'indemnité de jouissance ? Elle doit, dit la Haute Assemblée dans son avis du 11 janvier 1916, compenser la privation de jouissance c'est-à-dire le loyer correspondant à la valeur d'utilisation du navire réquisitionné. En temps de paix, elle se calcule d'après les frets. En temps de guerre, les cours sont faussés. L'amiral trouve que c'est trop demander à l'Etat. Finalement, des contrats sont passés avec les armateurs. On applique les taux anglais mais avec des déductions de 12,5 %.

Il y faut bientôt renoncer, car les risques se multiplient en 1917 et les armateurs voient les taux anglais s'élever. Les pourparlers sont rompus.

Ils ont été difficiles car nous n'avons pas une très grande flotte nous familiarisant avec les questions maritimes et les taux de fret sont plus aisément faussés chez nous. Le Trésor tend à considérer la marine comme un luxe.

Lors de la réquisition générale de février 1918, il est décidé de baser l'indemnité de jouissance sur la valeur initiale non amortie d'après les termes mêmes de la charte-partie. On détermine cette valeur d'après le prix d'achat payé par le propriétaire actuel, majoré le cas échéant des frais de transformation et de refonte.

Sur la valeur initiale non amortie, l'Etat paye deux indemnités :

a) Un intérêt de 6 % par an destiné à rémunérer le capital correspondant au navire.

b) Une contribution à l'amortissement de 6 à 30 % suivant le taux pratiqué.

Ce système d'indemnisation du capital engagé dans une entreprise requise a une allure très moderne. Il sera repris et perfectionné en 1939.

Une indemnité pour frais généraux, une autre pour le fonds de roulement complétaient le système. Sans doute était-il plus équitable que celui prévu pour indemniser les navires « requis » aux termes mêmes de la loi de 1877. Il n'en contribuait pas moins à accentuer la mainmise de l'Etat sur la flotte marchande.

Il est bon de noter l'indépendance dont les armateurs ont fait preuve et l'énergie de leur défense. Il faudra pour les réduire la longue crise économique d'après-guerre et la destruction de notre flotte marchande au cours de la guerre 1939-1947.

LA REQUISITION GENERALE DE LA MARINE MARCHANDE DEPUIS 1939

Alors que l'Etat fait un grand effort pour rendre à la libre disposition de leurs propriétaires les biens privés requis au cours des hostilités, la réquisition de la marine française prorogée une nouvelle fois jusqu'au 1er mars 1948, huit ans bientôt après le début de cette guerre, demeure une réalité. (Décret du 28-2-1947. *J.O.* du 1er mars 1947.)

Comme en tous domaines, nous étions médiocrement préparés à la grande guerre que nous avons subie. Requérir la flotte d'une manière générale apparut dès 1939, lors des hostilités, la planche de salut. Le système de M. Bouisson servit de modèle. En quelques semaines on bâcla un texte de charte-partie tel que le ministère de la Marine marchande jugea bon de le réformer au plus tôt. Ce n'est malheureusement que le 15 septembre 1940, près de trois mois après notre désastre, qu'un texte acceptable put être publié. Il avait effet rétroactif à la date du 1er septembre 1939 et présentait quelques ressemblances et des différences notable avec le premier projet publié.

Le désir qui animait les auteurs des deux textes était le même, affirmaient-ils : s'arranger à l'amiable, mais les armateurs ne s'y prêtaient guère.

Le texte du 3 septembre 1939 était libéral : il s'appliquait seulement aux bateaux de plus de cinq cents tonneaux. L'Etat était son propre assureur mais se substituait à l'armateur. Par ailleurs, l'indemnité était largement calculée. Sur une base forfaitaire en apparence elle couvrait les mêmes frais que celle de 1918 plus ceux du matériel et du personnel de radio. En 1940, on fut plus précis.

Théoriquement, les armateurs sont les cocontractants de l'Etat; en pratique, ils abandonnent tout contrôle. Nous verrons bientôt l'Etat se passer de la simple signature de leur délégué et seuls les ministres intéressés s'occuperont des réquisitions maritimes.

Comme en 1918, la durée de la réquisition est fixée par l'Etat seul. La charte-partie étant rédigée en application des articles 20 et 21 de la loi du 11 juillet 1938, valable pour le temps de guerre, on peut admettre qu'elle ne restera en vigueur qu'un temps limité après les hostilités. Or, elle l'est toujours.

L'Etat ne se borne plus au simple établissement d'un état descriptif établi contradictoirement. Avant même d'y procéder, il sera fait inspection détaillée à flot et à *sec* du navire en présence des fonctionnaires les plus qualifiés pour ce travail, l'inspecteur de la Navigation et le représentant du Bureau de classification. L'armateur supporte toujours les frais de carénage et ceux d'échouage, s'il y a lieu.

Le navire passe entre les mains de l'Etat dans tel port qu'il sera ordonné.

L'armateur doit maintenir le navire en bon état de fonctionnement « dans tout son armement ». Il doit également s'occuper du recrutement et de la nourriture de l'équipage et supporte les dépenses relatives à ce. C'est une apparence, car ce même article 5 de la charte a grand soin de préciser aux alinéas 4 et 5 : Pour l'exécution des obligations ci-dessus, l'Etat donnera à l'armateur toutes les facilités possibles (personnel, cession de travaux, priorités)... Plus encore qu'en 1918, où la marine militaire fournissait des hommes embarqués au titre « passagers » pour les transports civils, l'armateur dépend de l'Etat.

Ce dernier prend certains frais à sa charge. Il les supporterait en cas de réquisition complète.

a) le combustible, l'eau douce, les frais de port, de chargement... (comme en 1918);

b) les frais de location des wharfs, docks ou magasins qu'il conserve;

c) les risques de guerre;

d) l'Etat se substitue aux armateurs vis-à-vis des compagnies d'assurance. Il n'est plus son propre assureur dans une période où les risques de guerre suffisent à le ruiner;

e) les frais des installations de radio.

L'armateur perçoit toujours une indemnité mensuelle dont les bases de calcul seront maintes fois remaniées. Elle repose toujours sur une somme forfaitaire par tonneau de jauge brute. Diverses majorations l'accompagnent, suivant la vitesse, la rapidité, la spécialité du navire. Deux fois par an, ce n'est plus le prix forfaitaire du navire, mais les indemnités d'affrètement qui sont soumises à révision, partiellement d'ailleurs. Les prix de base adoptés sont ceux des quatre premiers mois de l'année 1940.

D'autre part, et c'est là une intéressante innovation, la révision ne porte pas sur le montant total de l'indemnité, 37 % de celle-ci demeurent invariables et 63 % seulement bénéficieront d'une hausse des prix. C'est la partie variable qui, seule, subit une modification. L'armateur est associé non aux gains, mais aux pertes de l'Etat. « Sacrifiez vos bénéfices », avait dit M. Bouisson à ses adversaires en 1918. En 1940, les compagnies de navigation doivent même abandonner une partie de leurs frais d'entretien. Elles le doivent jusqu'au jour où le navire est rendu, l'affrètement expiré. L'Etat fait exécuter les réparations nécessaires pour la remise en état et ne restitue le navire que celles-ci terminées.

S'il est perdu, il a la possibilité de le remplacer en nature, l'armateur payant la plus-value, ou d'en payer le prix « d'après la valeur de construction au jour de remboursement d'un navire de caractéristiques identiques », dit formellement l'art. 11 *b*. Cette fois, l'arrêt Erichsen est oublié, la thèse des armateurs consacrée... si les promesses faites sont tenues. Cette largesse, que confirmera un avenant du 18 octobre 1945, plus généreux encore sur les taux d'amortissement, paraît contraire à l'esprit d'autres articles de ceux qui réduisaient injustement l'indemnité de jouissance. Elle nous semble propre à faire accepter des dispositions plus sévères : l'Etat ne proposait-il pas aux armateurs ruinés de nationaliser leurs compagnies au début de février 1947 ? La décision est retardée, l'idée demeure qui explique la solution envisagée. Malgré tout, peut-on considérer ce modèle de charte comme un contrat ou comme un ordre de réquisition ? Contrat nous semble à écarter par deux dispositions *in fine* du texte; art. 13 : Toute la capacité du navire réservée au chargement est à la disposition de l'Etat; art. 16 : Le capitaine, bien qu'engagé envers l'armateur, peut recevoir des ordres directs de l'Etat; art. 17 : Il peut, comme l'état-major et l'équipage, être changé, s'il ne donne pas satisfaction. Un simple avis à l'armateur suffit.

Celui-ci perd donc le contrôle du navire: c'est l'Etat qui agrée ou remplace capitaine et équipage, c'est lui qui les pourvoit d'instructions, qui contrôle leurs actions comme la bonne marche du navire.

L'armateur se borne à un rôle d'intermédiaire, inutile, sommes-nous tentés de dire : il vire à des gens qu'il ne connaît pas le traitement qu'il perçoit pour eux. Ce n'est plus qu'un comptable. Ses inspections ne servent plus, car il ne pourra le plus souvent les exécuter dans l'état de dispersion et de ruine où va bientôt se trouver toute la flotte française.

Peu à peu, l'Etat tend à se substituer aux armateurs. Le contrat-type de gérance indique sans fard les buts poursuivis :

— soumettre l'exploitation des navires à la Direction des transports maritimes et à ses agents;

— faire du gérant un pur et simple agent de l'Etat qui a pour charge d'exécuter « les ordres et instructions qui lui seront donnés ». L'armateur tend à se rapprocher de l'industriel exerçant une fonction sociale. Il est à la disposition de l'Etat et les chefs dont il relève le réquisitionnent maintenant avec sa flotte ou son bateau.

« Il met à la disposition de l'Etat son organisation technique et commerciale, qu'il s'engage à compléter en tant que de besoin et dans la mesure des possibilités. »

Pour le rémunérer, un intérêt, variable selon la nature du service, lui est alloué; ainsi, pour les cargos spécialisés dans le transport de cargaisons complètes de charbon, minerais et combustibles liquides, l'Etat rembourse les frais de consignation usuels payés dans les ports.

Pour les autres navires gérés, une commission de 4 % sur les bénéfices réalisés par la Direction des Travaux maritimes lui est attribuée.

Le gérant exploite son affaire pour le compte de l'Etat. Il adopte, dit l'article 3, suivant les directives de l'Etat, toutes mesures propres à assurer... le meilleur rendement des navires.

Surtout : « il procède, suivant les instructions du représentant de l'Etat, à location des docks, wharfs, hangars et magasins sur quais. » C'est un simple subordonné, dont l'Etat prend l'entreprise en tutelle. Il paye toutes les dépenses et encaisse toutes les recettes pour le compte de l'Etat, sauf dans des cas particuliers — combustibles et frets pour services publics.

Le contrôle des dépenses d'exploitation est assuré par la Direction des Transports maritimes.

L'Etat vérifie de très près les comptes de son employé, qui sont apurés « mensuellement ou après chaque voyage » par le même service de la marine marchande et règle, suivant un barème fixe, les indemnités dues.

Le contrat, comme la charte, a un effet rétroactif à la date des hostilités.

Certains gérants, dits gérants techniques; se verront charger d'exploiter des navires autres que les leurs, ils toucheront notamment le

montant d'une prime spéciale, le « War Bonus », versée aux équipages naviguant dans les zones de guerre.

Si le navire affrété est réquisitionné ou saisi par une puissance étrangère et placé hors du contrôle de l'Etat ou de l'armateur, celui-ci recevra une indemnité mensuelle réduite : 45 % de celle prévue.

La guerre de 1940-1945 est apparue sur mer sous un nouveau jour. L'écrasement de la France, l'attitude des ennemis comme celle de nos anciens alliés a entraîné la ruine de notre flotte dont, à défaut des pertes totales, nous donnons la situation au 1er juillet 1943.

« Les prestations effectuées aux termes de l'accord Laval-Kauffmann n'ont jamais été payées. »

Anglais, Allemands, Américains ont tenté de s'emparer de nos ruines. Les Allemands ont procédé par affrètements individuels et, surtout, ils ont réglé selon les sentiments qu'ils attribuaient aux armateurs victimes, cherchant à les diviser eux comme nous, leurs compatriotes. La liquidation des réquisitions anglaises ou américaines ont fait l'objet d'accords politiques (Blum, Moch...), d'après lesquels un droit de créance était reconnu à la France. Le plus important des traités est celui de Londres, signé par M. Moch, le 4 janvier 1947.

En attendant, les navires saisis étaient compris dans le « pool » allié formé depuis l'entrée en guerre des Etats-Unis. Jusque-là, les réquisitions de navires français faites par l'Angleterre étaient réglées par l'intermédiaire d'un Français, simple particulier, muni d'un blanc-seing, M. Worms, représentant officieux de la France occupée près de la Grande-Bretagne.

Après la « Libération », de juin à août 1944, et le départ des Allemands, les navires français qui ne sont pas coulés ou disparus vont être restitués. La plupart, compris dans le pool allié, n'apparaîtront sur nos contrôles qu'après sa dissolution en 1945.

Nous ne possédons plus alors qu'un embryon de flotte nécessaire au ravitaillement d'un Etat dont les usines et les ports sont détruits. Les bâtiments de notre marine demeurent réquisitionnés.

Sous quel régime ? On peut se le demander, car l'Etat désire faire triompher partout sa volonté souveraine. Sans doute, un délégué des armateurs a-t-il été admis à signer un avenant à la charte-partie de 1940, mais toutes les majorations de prix, tous les tarifs indemnitaires dus aux armateurs sont fixés depuis 1944 par décisions unilatérales de deux ministres : ceux des Transports et des Finances. Les décisions d'application sont prises par le secrétaire général à la Marine marchande. Celle-ci est bien la chose de l'Etat. En 1918, c'était un simple contrat-type qu'offrait le commissaire aux Transports. En 1940, ce même contrat n'était pas seulement offert, il était accepté, faute de mieux, par les intéressés. En 1944 et depuis, son maintien est imposé par le Gouvernement. Ainsi, rien n'est plus naturel que l'idée de nationaliser l'armement. C'est l'Etat cause de

sa ruine, comme on oublie de le souligner, qui va financer sa reconstruction. Rien n'est plus tentant que d'oublier sa dette et de s'emparer du bien d'autrui.

L'opinion internationale semble réagir. L'Union internationale des Armateurs décidait (février 1946), lors d'une réunion de Londres, où la France avait refusé d'être représentée, de n'admettre parmi ses membres aucun représentant des services maritimes d'Etats. Quelques jours avant, il était décidé, au Conseil des ministres, que seules deux compagnies, largement soutenues par l'Etat : la Transatlantique et les Chargeurs Réunis, verraient s'accentuer sur elles l'emprise de la communauté française. C'est avec l'espérance d'un retour à la liberté que nous voyons finir le temps des réquisitions.

La marine a toujours été, dans ses plus belles périodes, le domaine des grandes entreprises et des gros capitaux. Un armateur utile est celui dont l'entreprise est durable, bien construite, ce qui lui permet de transporter de gros tonnages. La réquisition des navires se rapproche, ici, de celle des chemins de fer ; son but n'est pas de s'emparer du bateau, mais d'utiliser celui-ci à certaines fins. Toutefois, une différence notable est à constater : les innombrables wagons des parcs de la S.N.C.F. représentent de quoi satisfaire nos besoins en temps de crise. La flotte française ne peut ravitailler seule le pays. En 1914-1918, c'est une flotte charbonnière anglaise qui alimentait nos ports. En 1939-1945, le pavillon américain a transporté le matériel livré au titre du Prêt-Bail et nous avons souffert grandement de ne pouvoir importer sous l'occupation allemande. Les hostilités terminées, nous voyons renaître rapidement nos voies ferrées qui reconstituent leurs parcs, rétablissent leurs ouvrages. La flotte doit attendre. Elle nécessite d'immenses reconstructions et celles des navires exigeant jusqu'à deux ans pour les plus lourds ne sont pas les moindres. Un bateau est plus fragile qu'un train. L'évolution du droit des réquisitions montre, sur le plan international, que les procédés les plus variés ont été mis en œuvre pour les conserver.

Réquisitionner des charbonniers ou des dragueurs soulevait déjà de graves difficultés : ces navires étaient-ils militaires ou non ? Le manuel d'Oxford, rédigé en 1911, admet que leur confiscation doit faire l'objet d'une procédure de prise.

La guerre de 1914 va, dès le début, paraître une guerre totale : l'ennemi s'efforcera par tous moyens de détruire les biens de son adversaire. Le Gouvernement français est sans illusions, mais il veut faire l'impossible pour sauver des sous-marins et des corsaires les navires qu'il réquisitionne aux termes de 1877 et de son R.A.P. Il impose sans doute à l'armateur de les lui livrer, mais en dehors d'un petit nombre de navires pleinement affectés à la marine de guerre, il ne gère pas lui-même les vaisseaux qui ravitaillent la population civile. Il les laisse aux bons soins de l'armateur à qui un contrat-type est imposé. La charte-partie de 1918 consacre la généralisation de

cette idée. La réquisition est d'un type spécial. Elle n'est pas entière, absolue, car le Gouvernement craint de perdre trop de navires. En 1939-1940, les termes de charte-partie et contrat de gérance couvrent autre chose. Les illusions sont tombées. Armés ou non, les navires français sont envoyés par le fond par les sous-marins allemands. C'est alors seulement que l'emprise de l'Etat s'accentue, se précise, dépasse même celle pratiquée sur les entreprises à terre. Il est à regretter qu'elle n'ait pas eu à s'exercer à notre profit et que l'étranger seul en ait bénéficié. Il a utilisé la violence. L'Allemagne demeurait en guerre avec nous malgré l'armistice. L'Angleterre, dont nous n'étions plus l'allié, avec qui peut-être nous négociions, ne se faisait pas faute d'accomplir contre nous des actes d'hostilité... et d'assez nombreux marins se souviendront de leur séjour dans les camps de concentration d'Afrique du Sud, pour refus de servir sous pavillon britannique. Mais alors, il ne s'agit plus de réquisitions, au sens français du mot.

Situation de la Marine Française

AU 1er JUILLET 1943

I. —	1. Bâtiments perdus jusqu'à l'armistice du fait de l'ennemi	246.159 t.
II. —	Bâtiments perdus jusqu'à l'armistice par événement de mer	24.817 t.
III. —	Bâtiments perdus depuis l'armistice du fait de l'Allemagne ou de l'Italie, du fait de la Grande-Bretagne, du fait des Etats-Unis, du fait du sabordage, du fait d'autres gouvernements	239.172 t.
		+ 7.010 t.
		246.182 t.
	(dont 83.423 tonneaux pour le *Normandie*, brûlé et coulé sous saisie américaine en 1942).	0
	2. Bâtiments coulés, sabordés ou échoués en Afrique, du 8-11-1942 au 1-1-1943	118.389 t.
	3. Bâtiments saisis par la Grande-Bretagne avant le 1er janvier 1943 et coulés à cette date depuis l'armistice	584.430 t.
	4. Navires saisis en Angleterre et dans les possessions britanniques au début de juillet 1940	368.777 t.
	4 *bis*. Navires saisis par les Britanniques à la mer depuis juillet 1940	236.827 t.
	5. Navires saisis dans les possessions françaises du Pacifique et de l'A.E.F.	55.813 t.
VII. —	Navires saisis par les autorités américaines (dont le *Normandie*)	155.304 t.
VIII. —	Navires réquisitionnés par l'Allemagne ou bloqués dans la zone occupée (avant le 11 novembre 1942)	250.575 t.
	dont : tonnage coulé	32.530 t.
IX. —	Navires saisis par l'Axe en novembre 1942	844.623 t.
	dont : navire angariés	110.000 t.
	et sabordés	75.144 t.
X. —	Navires réquisitionnés au titre Flotte auxiliaire. Pertes de la flotte auxiliaire. Tonnage brut de cette flotte	45.000 t.
	dont : coulés au 1er janvier 1942	17.000 t.
	plus 56.000 perdus, soit av. l'armistice (coulés)	85.000 t.
	internés par l'Angleterre	47.600 t.
XI. —	Navires réquisitionnés par d'autres Gouvernements et hors de contrôle	175.160 t.
XII. —	Navires disponibles ou en service, de plus de 1.600 t. de jauge brute à la date du 1er juillet 1943	380.330 t.
	sous-affrétés à Washington	74.978 t.
	sous-affrétés à Londres	89.537 t.
XIII. —	Gros caboteurs en service de moins de 1.600 tonneaux de jauge brute à la date du 1er juillet 1943, dont : 19.917 tonneaux à la D.M. et 313.500 t. Liste A. Ajouter quelques dizaines de milliers de t. dont on est sans nouvelles.	

SECTION V

LES REQUISITIONS DE BATEAUX SUR LES VOIES NAVIGABLES

Même sur les canaux ou rivières navigables dont la France est bien mal pourvue, la réquisition peut être exercée. Elle est prévue dès la loi de 1877 article 55. Complètement remaniée en 1911 par la loi du 23 juillet, cette matière encore modifiée par la loi du 21 janvier 1935 forme maintenant le Titre X de la loi sur les réquisitions. Un seul article, — 56 —, très long, et comme complément, le décret formant R.A.P. du 25 juillet 1912 dont nous suivons le plan :

1°) De l'exercice du Droit de réquisition :

En cas de mobilisation, le ministre de la Guerre décide quelles voies navigables présentent de l'intérêt pour l'armée. L'autorité militaire en assure dès lors l'exploitation.

Celle-ci se fait sous la direction des ingénieurs du service de la navigation.

L'ingénieur en chef, l'ingénieur ordinaire (ou la personne qui l'assiste) procèdent chacun en leur secteur à l'achat de bateaux de toute nature ou à leur réquisition. Dans bien des cas la conduite des bateaux est assurée par des spécialistes, mécaniciens, chauffeurs, etc..., dont on ne peut se passer. Ils seront requis avec le matériel qu'ils conduisent. L'autorité militaire procède ainsi à un acte mixte : elle contraint à livrer les bateaux et le personnel de conduite. Les marchandises déposées dans les docks et autres dépendances des ports fluviaux peuvent tout comme le chargement des bateaux faire l'objet de réquisitions. Celles-ci sont faites par feuilles détachées de carnets à souche attribués par l'autorité militaire. Un agent de la navigation les notifie administrativement au propriétaire. S'il n'est point sur les lieux, le patron du chaland ou du remorqueur est valablement considéré comme son mandataire pour recevoir l'ordre de réquisition et poursuivre le règlement des indemnités, « jusques et non compris le payement », dit prudemment le nouvel article 56, alinéa 3.

2°) Le règlement des indemnités :

Elles sont évaluées par des Commissions spéciales dont le ministère de la guerre fixe le siège et le ressort. C'est une simplification de la loi de 1935 par rapport au décret du 25 juillet 1912. Celui-ci prévoyait une Commission par service d'ingénieur en chef et en précisait avec soin la composition :

Un ingénieur en chef ou un ingénieur ordinaire,

Un fonctionnaire de l'Intendance,

Trois membres désignés par le Préfet.

L'élément civil qui supportait la réquisition était très imparfaitement représenté si l'on s'en tenait aux termes du décret.

En effet, il n'y a point de place obligatoirement prévue pour les représentants des prestataires.

Le ministre de la Guerre pouvait d'ailleurs déléguer au général commandant la région le soin de nommer les membres de la commission dont le président et le secrétaire, qu'ils fussent civils ou militaires, étaient toujours choisis par l'armée.

Ce système peu libéral n'est pas modifié par la suite : la loi de 1935 précise simplement que chaque commission comprendra des membres militaires et des membres civils ayant la majorité des voix. Comme elle est muette sur leur mode de désignation, nous ne voyons pas qu'elle fasse autre chose que consacrer un état de fait.

Les propriétaires de biens requis peuvent être mécontents et non sans raisons ; s'ils refusent l'indemnité fixée par l'autorité militaire, c'est au juge de paix puis au tribunal civil de connaître de la question, selon la procédure fixée par la loi de 1877.

Les pouvoirs de la commission sont grands ; la rapidité assurée, car la délibération est valable si trois membres sur cinq se trouvent présents. Son avis est requis sur le prix de chaque prestation. Il est communiqué au fonctionnaire de l'Intendance chargé par le ministre de la Guerre de fixer l'indemnité. Celui-ci procède comme il est prévu par la loi de 1877. Notification du taux proposé est faite à l'ayant droit tenu de se prononcer dans un délai de quinze jours. En cas de refus, l'autorité militaire saisit le juge de paix puis le tribunal civil, les quinze jours expirés.

La loi du 11-7-1938 et le décret du 28 novembre 1938 ne s'occupent pas spécialement de la réquisition des voies navigables — seul, ce dernier texte y consacre un article.

Les principes essentiels posés par la loi demeurent : toute réquisition doit être précédée d'une offre sérieuse de règlement à l'amiable. En cas d'échec, il peut être procédé à la réquisition des compagnies de transport par eau considérées comme entreprises commerciales et de tout leur matériel. Il en est de même des transporteurs individuels n'ayant que leur bateau en pleine propriété. Si l'Etat ne continue pas l'exploitation, il doit une indemnité dont le montant « est déterminé d'après tous les éléments » et qui tient seulement compte de la perte effective subie.

Si l'exploitation est poursuivie par l'Etat, c'est une indemnité complexe que devra ce dernier.

1° Un intérêt au taux des avances de la Banque de France plus un point.

2° L'amortissement industriel normal des éléments d'actif.

L'évaluation risque d'être difficile et cependant la réquisition est

largement entendue : le R.A.P. du 28-11-1938 indique à son art. 51 que dès la mobilisation et même dès la période de tension :

L'usage des voies navigables et de leurs dépendances,
L'emploi des moyens de halage et de remorquage,
Le mouvement des bateaux,

Sont réglementés par les services de la navigation soumis au ministre des Transports.

Il semble que l'on veuille généraliser les réquisitions ici encore, dans le petit domaine de la navigation intérieure — *si licet parvos compenere magnis* — tout comme en de plus grands. Le propriétaire possède toujours son bateau, mais il doit respecter des règles de plus en plus sévères, en attendant d'en être écarté.

La guerre éclate et, pour prévenir des abus largement répandus, le décret du 29 novembre 1939 restreint les réquisitions à la satisfaction des besoins des armées et à l'hébergement des réfugiés.

Comment appliquer désormais le décret interministériel Guerre-Travaux publics en date du 29 août 1939, qui supprimait le régime de libre concurrence et armait l'Administration des pouvoirs de police nécessaires à réglementer les transports sur voies navigables ? A cela, deux textes vont répondre : le décret et l'arrêté datés tous deux du 27 janvier 1940.

Les principes antérieurs sont maintenant dépassés. L'exécution des transports sur les voies navigables constitue un service public que tous ceux qui en sont capables doivent assurer. S'il y a quelque opposition, la réquisition des bateaux nécessaires sera prononcée. Le transport sera exécuté d'office et les propriétaires ou patrons récalcitrants sévèrement sanctionnés :

« Ils seront privés du droit de faire circuler sur les voies navigables le bateau désigné pour effectuer le service jusqu'au moment où le transport ordonné aura été achevé. » (Art. 4 *in fine*.)

Les peines prévues par la loi du 11 juillet 1938 pourront être prononcées.

D'autre part, le caractère mixte de la réquisition qui, aux termes de l'art. 2, est collective et s'étend à toute la batellerie, est particulièrement souligné, tant dans l'exposé des motifs que dans le texte. Tous les équipages, tous les personnels utilisés accessoirement sont mobilisés « par le Ministère des Travaux publics et des Transports ». Ils ont donc un statut civil et demeurent simplement requis. Ils passent, lors de chaque réquisition, sous l'autorité de l'Etat qui leur délivre des contraintes habituelles et se substitue au propriétaire.

Si celui-ci loge à son bord et ne veut pas effectuer les opérations demandées, il peut être invité à vider les lieux en tout ou en partie et à loger un nouvel équipage.

La batellerie d'eau douce connaît ainsi un régime qui se rapproche de celui de la charte-partie imposée depuis vingt ans à la

marine marchande. Toutes les deux passent sous le contrôle de l'Etat, qui peut imposer cargaison et équipage.

Le règlement est différent, l'indemnité due pour service sur les rivières et canaux reste simplement estimée par la commission spéciale (des règlements des réquisitions) de batellerie au Ministère de la Guerre. Les sommes à verser restent évidemment faibles, mais le caractère général des réquisitions, l'étendue des pouvoirs de l'Etat n'en sont pas moins affirmés.

SECTION VI

LA REQUISITION DES TRANSPORTS AERIENS

Ici, la législation est très moderne, suivant les progrès de l'aviation. Elle n'a qu'un tort, son évolution est aussi incertaine que le développement des progrès techniques en France. La loi de 1877 avait permis, en 1914-1918, de réquisitionner des avions détenus en propriété privée pour les employer à des buts militaires, grâce à la formule utilisée par l'art. 53 al. 11 *in fine* : et tous autres objets nécessaires à l'armée. Les transports civils aériens n'existaient pas ; la loi n'eut pas à s'en occuper. En 1935, il en fut autrement. La loi du 12 janvier remania le Titre VII art. 35 de la loi du 3 juillet 1877, jusque-là consacré aux réquisitions de l'autorité maritime.

On ajoute « et aérienne » et le ministre de l'Air, personnage nouveau apparu en 1928, se voit investi des mêmes prérogatives que son collègue de la Marine. Tous deux jouissent du droit de réquisition en tout temps et en tout lieu, privilège inconnu du ministre de la Guerre.

Le second paragraphe annonce qu'un R.A.P. précisera cette loi bien succincte.

Le texte se fait attendre. Il est difficile de prévoir les dispositions opportunes dans un domaine très imparfaitement connu. En 1935, des liaisons régulières pouvaient être établies par air entre la France et l'Amérique du Sud, mais il était difficile d'en parler pour l'Amérique du Nord.

En 1939, il en était autrement. La société, chargée des travaux sur ce point, les avait terminés. Les vols d'études exécutés permettaient de conclure à la possibilité de lignes régulières. A ce moment même paraissait le décret du 25 août 1939, portant règlement d'administration publique. Il forme le Titre VII *bis* du R.A.P. portant application de la loi du 3 juillet 1877.

L'auteur du texte se tient dans une prudente généralité. Il est fort succinct et indique vitement :

a) ce que l'on peut requérir,

b) qui peut requérir.

Par. 1er. — *L'objet de la réquisition, sa nature.*

Il s'agit d'une réquisition mixte portant sur les biens que l'Etat peut s'approprier et sur les personnes capables d'en prendre soin. Une instruction (1) du ministre de l'Air prévoit dès le temps de paix le recensement des appareils, effectué sur les terrains où ils sont abrités d'ordinaire, par des commissions de techniciens désignées par le ministre de l'Air. Ce dernier fait dresser des barèmes d'indemnisation pour les avions privés, comme le ministre de la Guerre pour les automobiles. Les avions, dirigeables ou ballons pourront être requis sous le terme général d'aéronefs. Ils seronl réclamés en cas de mobilisation selon deux textes, le décret du 25 août 1939 et l'instruction ministérielle.

« Tant privés que publics », dit le texte du décret. Ceux possédés par des collectivités publiques ou même d'autres départements ministériels pourront être requis, ainsi que leurs pièces de rechange. Inséparables des avions, leurs équipages sont soumis à la réquisition, « le personnel français de conduite de ces aéronefs et, à son défaut, toutes personnes de nationalité française susceptibles d'assurer le convoiement desdits aéronefs au lieu désigné par l'autorité requérante. »

A cela, l'auteur du décret ajoute, pêle-mêle, sans se trop fatiguer :

3°) les marchandises se trouvant à bord des mêmes aéronefs si les propriétaires sont français ou étrangers soumis aux réquisitions.

Cette disposition est évidemment copiée sur celle de l'article 65, alinéa 1er (des réquisitions maritimes) qui donne la même faculté, encore secondaire en matière d'aviation.

4°) l'ensemble du personnel français ainsi que le matériel de toute nature servant au fonctionnement d'une entreprise exploitant des aéronefs.

Tous les employés des Compagnies françaises — Air-France, Air-Bleu, Aéro-Maritime, Régie Malgache, Air-France Transatlantique — sont requis dans leur entreprise. Seul, l'essentiel de la question est omis par le décret : la situation des intéressés en temps de guerre est-elle toujours régie par les lois militaires ou fera-t-elle l'objet de dispositions spéciales ?

Deux matières essentielles sont sans raison rejetées à fin de l'énumération.

5°) Toute l'infrastructure aérienne civile (terrains, plans d'eau installations de balisage lumineux et stations radio-électriques).

6°) Tous les autres objets, établissements ou services émunérés

(1) 377-I-A-2/E.M.G.A. du 16 mars 1935.

dans l'article 5 de la loi du 3-7-1877 et les textes qui l'ont modifiée sont également compris dans la réquisition.

La rédaction des deux derniers alinéas ne laisse pas d'étonner. L'infrastructure aérienne civile et les installations qui l'accompagnent sont à la base de toute organisation aérienne. En 1939 beaucoup de terrains étaient entre les mains de groupements régionaux ou locaux. Bien que plus sommairement aménagés que les aéroports d'Etat, ils étaient de la plus haute utilité pour l'armée de l'air. Or, on relègue tout cela au dernier plan comme si l'on y attachait peu de prix. On disjoint cette réquisition de celle des appareils alors que les deux sont liées. Surtout l'alinéa 5 contenant l'indication précise des catégories d'installations susceptibles d'être requises peut en omettre. Il trouve donc son complément naturel dans l'alinéa suivant qui peut tout permettre par l'imprécision de sa formule. On songe à la loi de 1877 à laquelle il est expressément renvoyé : « Tous les autres objets, matières ou services dont la fourniture est nécessitée par l'intérêt militaire » (art. 5, par. 11).

L'auteur du texte pense-t-il à cette disposition ou à la loi du 11-7-1938 pour oublier de parler de la réquisition des usines construisant le matériel aérien et laissées par l'Etat aux mains de leurs propriétaires ? En effet, en 1936, des groupes importants tels Gnome et Rhône, Brégnet... n'avaient pas été nationalisés et travaillaient librement. Des dispositions eussent pu être prises dans un texte d'application de la loi de 1877. Il n'en fut rien. Sans doute utilise-t-on la loi de 1938 mais ce n'est pas précisé.

Le décret ne parle nullement, contrairement à ce qui fut fait pour la Guerre et la Marine, de la procédure de Règlement des réquisitions.

A cela deux raisons : 1) les procédés mis en œuvre par la loi de 1877, ses bases de calcul ont été complètement modifiés par la loi du 11-7-1938 et le R.A.P. du 28 novembre 1939. C'est à ces derniers que l'on doit se reporter. L'indiquer tout de suite n'était pas inopportun. La précision n'est fournie que dans le bref article trop général qui termine le décret. Alors que les réquisitions faites au profit de l'armée de l'Air l'ont été aussi régulièrement que celles destinées aux autres armes, c'est en vertu de textes généraux et non pas spéciaux, plus précis. L'impression de vide que l'on ressent s'explique par la pratique : l'Intendance de l'armée de l'Air a toujours fait exécuter les réquisitions à son profit (sauf celles d'avions) par l'Intendance de l'armée de Terre. Les appareils et installations aériens n'ont qu'une durée d'utilisation très limitée, il eût été bon de prévoir dans quelles conditions l'Etat indemniserait les organismes astreints aux réquisitions ou leur restituerait leurs biens.

L'aviation est d'autre part civile et militaire. Son infrastructure, ses installations de jour en jour plus importantes nécessitent des expropriations après les réquisitions. Pourquoi n'en pas dire mot en

1939 ? Crainte d'effrayer ? Peut-être. En tous cas de nombreux propriétaires requis ne sont pas réglés en 1947.

§ 2. — *Qui peut réquisitionner pour les besoins de l'armée nouvelle ?*

C'est en premier lieu le ministre de l'Air « en tout temps et en tout lieu » comme le dit formellement la loi du 1935.

En temps de paix, de hauts fonctionnaires ou militaires peuvent recevoir délégation ou sous-délégation.

1°) Dans la métropole, les généraux commandant de régions aériennes ou de subdivisions.

Les généraux qui commandent de grandes unités aériennes,

Les fonctionnaires de l'Intendance.

2°) En Algérie, le Gouverneur général, le Général commandant la région, les Commandants de l'Air.

Tant en France, qu'en Algérie, les officiers commandant un détachement de l'armée de l'Air rassemblé hors de ses bases.

3°) A l'étranger, les chefs de missions diplomatiques et consulaires.

En cas de mobilisation générale les réquisitions sont exercées de plein droit :

1°) Dans la métropole : par les généraux d'armée, de corps, de divisions aériennes. Les généraux commandant les régions et subdivisions aériennes. Les officiers commandant de bases, de détachements isolés, les fonctionnaires de l'Intendance peuvent recevoir délégation.

2°) En Algérie, le gouverneur général et les commandants de l'Air.

3°) A l 'Etranger, les chefs de mission diplomatiques ou consulaires même alors que les relations sont rompues avec la métropole. Nombreux sont donc les délégataires ou même les titulaires du droit de réquisition. Les excès semblent moindres qu'en matière maritime.

Mais la guerre est là. Le Gouvernement qui nous y engage si mal à propos sait à quoi s'en tenir sur notre armée. Aussi, dans ce texte si court trouvons-nous une brève et très intéressante indication que l'on utilisera outre-mer.

Au cas de rupture, par suite des hostilités, des relations avec la métropole, le droit de requérir peut être délégué à toute autorité française.

A peine ce décret tardif et superficiel a-t-il été signé par le chef de l'Etat que la guerre éclate. Nous entrons dans un nouveau stade de l'évolution. Très lente jusque-là, elle va se précipiter. Les textes

parus seront bientôt insuffisants. Peu de particuliers possèdent un avion personnel. L'achat, l'entretien, l'amortissement reviennent à des prix trop élevés. Les Compagnies mises à part, ce sont surtout des entrepreneurs, des aéro-clubs qui sont propriétaires de modèles spéciaux, utilisés pour la formation des futurs pilotes.

Recensement, classement et réquisition ont donc ici une importance moindre qu'en matière de voitures automobiles par exemple. Les ventes forcées faites par des particuliers à l'Etat pourront être payées avec une assez grande rapidité.

Il en va différemment des sociétés de transports aériens, d'Air-France surtout, qui assure les liaisons entre la France et l'étranger. Réquisitionnées très tôt 1er septembre, elles verront leur sort s'améliorer par suite de la substitution de l'accord amiable à la réquisition.

Militarisées en 1943 par le gouvernement d'Alger, elles ne vivront tant en France qu'aux colonies que des subsides de l'Etat jusqu'au jour du 26 juin 1945 où l'ordonnance 46-1403 portera nationalisation des transports aériens.

§ 3. — *Les différents régimes appliqués aux transports aériens depuis* 1939

Peu après la parution du décret du 25 août 1939, elles vont être réquisitionnées par un texte très bref : le décret du 1er septembre 1939.

Elles se trouvent placées de ce fait sous le régime institué par la loi du 11-7-1938, articles 21 à 25. D'une manière générale, les Compagnies Air-France, Air-Bleu, (chargée de la poste métropolitaine) et Aéro-maritime, qui effectue les longs courriers sur la côte africaine de l'Atlantique, n'ont pas d'infrastructure leur appartenant mais des droits de location à verser pour la protection des appareils qu'elles utilisent.

Aux termes de l'article 22 de la loi précitée, la réquisition adressée au Siège de la Compagnie s'étend *ipso facto* à tous les aéronefs lui appartenant même s'ils se trouvent en vol ou en terre étrangère.

Les indemnités dues sont calculées en tenant compte de la perte effective au jour de la dépossession. Si ce régime eût été maintenu, nul doute qu'eût joué la disposition prévue par l'art. 24 et 3. « Des Commissions spéciales d'évaluation pourront être constituées pour certaines catégories de biens. Leur composition, leurs attributions, leur siège et leur ressort sont fixés par arrêtés des ministres compétents ». Cette disposition n'a jamais joué non plus que celles de l'article 24. L'Etat peut, par voie de réquisition partielle, prendre possession d'un établissement industriel ou commercial et en continuer l'exploitation par ses propres moyens.

Il s'agit ici de Compagnies privilégiées dont les branches d'activité et la gestion sont contrôlées par l'Etat qui alloue une aide finan-

cière. Il n'y a pas, en France, au moins, de concurrence possible. De même dans nos colonies. Bien que les transports aériens fussent assurés à l'époque par des Compagnies privées, ces dernières avaient déjà des caractères d'établissements dotés de monopoles par la volonté de l'Etat. L'emprise qu'il exerçait nous semble suffisante pour écarter l'article 24. Après expertise par la Commission, l'indemnité allouée doit comprendre :

1°) Un intérêt sur les éléments de l'actif calculé au taux des avances de la Banque de France augmenté d'un point.

2°) L'amortissement industriel normal des différents éléments de l'actif.

Mais la réquisition prononcée sur les Sociétés de transports aériens ne fut pas maintenue.

Par décision du 26 décembre 1939, un accord amiable intervint entre l'Etat et la Société Air-France. Il reçut effet rétroactif à la date du 3 septembre 1939. La réquisition fut levée. Seul, le personnel de cette entreprise demeurait requis expressément par arrêté paru au *J. O.* du 9 janvier 1940. Aux termes de l'accord amiable l'Etat s'engageait à verser à la Compagnie une subvention pour la couvrir de ses frais supplémentaires en raison de la guerre, de mettre à sa disposition le personnel nécessaire à l'exécution de ses obligations... Air-France demeurait une Compagnie privée, ayant une activité commerciale. L'Etat devenait simplement l'usager principal. Le désastre de 1940 entraîna une réduction sensible de l'activité sur les lignes encore exploitées. Aucun avion français ne devait prendre l'envol aux termes de l'armistice. Une convention postérieure permit la création d'un réseau réduit en zone sud. Les transports à la demande ne pouvaient être exécutés qu'avec l'autorisation allemande. La Société demeurait sous le régime de l'accord amiable modifié par des avenants.

De nouvelles stipulations interviennent le 9 février 1942. Elles se limitent aux transports assurés par la Compagnie pour le compte de l'Etat. Toute activité aérienne cessa dans la métropole après le 8 novembre 1942, date de l'invasion de la zone sud en violation de l'armistice.

C'est en application des dernières conventions qu'est passé à titre provisoire un accord du 17 décembre 1942, après le débarquement des Anglo-Américains en Afrique du Nord. Il fut complété par deux avenants et réglait les rapports de Air--France avec le gouvernement du général Giraud.

Pour ses services en Afrique du Nord, la Compagnie recevait :

a) une subvention mensuelle de deux millions;

b) une subvention kilométrique variable pour les lignes méditerranéennes et africaines;

c) une indemnité forfaitaire trimestrielle destinée à la couverture des risques exceptionnels.

L'Etat se substituait, d'autre part, comme assureur de la Compagnie et de son personnel navigant, aux organismes privés.

Les avenants N° 1 du 31 décembre 1942 et N° 2 du 3 avril 1943, règlent la situation en A.O.F. et en Amérique du Sud. Ils entraînent un accroissement compréhensible des charges de l'Etat. L'accord amiable conclu dura aussi peu que la réquisition en 1939. Le 16 mai 1943, le général Giraud ordonnait la « militarisation » tant des services civils de l'Air que des transports aériens. Le texte est précis quant au statut du personnel qui entre dans le cadre des assimilés spéciaux de l'armée de l'Air, mais rien n'indique la situation faite à la Compagnie requise au moins partiellement. Beaucoup plus tard, une ordonnance du 24 février 1944 (*J. O.* du 2 mars) nous apprend la « militarisation » de la Compagnie Aéromaritime et des services non requis d'Air-France. Tout le matériel au sol ou en vol est réquisitionné, ainsi que l'outillage, les ateliers (art. 2).

Les conventions antérieurement conclues sont dénoncées. En application, un décret portant R.A.P. décide, le 4 juillet 1944, des modalités d'application de cette réquisition aux Sociétés précitées quant aux territoires d'outre-mer.

Ce texte signé du général de Gaulle, de MM. René Pleven et Fernand Grenier présente des particularités intéressantes. Etabli par un Gouvernement de fait, préoccupé de la lutte menée contre l'Allemagne, il est surtout consacré à la militarisation du personnel, tant du Ministère que des Compagnies requises. On entend par là son intégration dans les cadres des assimilés spéciaux, selon l'emploi occupé, soldats, sous-officiers ou officiers.

Ceci, pour la durée des hostilités seulement, ce qui laisse à croire que les agents des Compagnies requises pourraient être libérés comme leurs compatriotes.

Les entreprises sont traitées différemment, aux termes du R.A.P. du 4 juillet 1944, art. 1er. La réquisition prononcée par l'ordonnance du 24 février 1944 prendra effet le 1er juillet 1944, tant à l'égard du réseau militaire aérien français (Air-France) que de la Société Aéromaritime. Elle frappe la propriété et la jouissance des biens appartenant à ces deux entreprises, sans préjudice des dispositions de l'art. 3 concernant les effets des contrats en cours.

Voici quelque chose de nouveau. Non seulement elles sont soumises, comme il était prévu, à une réquisition de jouissance, mais aussi à une réquisition de propriété. Or, celle-ci n'existe plus dans notre droit, depuis qu'un décret-loi, très clairement motivé, a écarté ce procédé en date du 1er juin 1940.

Le Général de Gaulle et ses commissaires ont-ils voulu le réinstaurer, ou est-ce une première menace contre les administrateurs d'Air-

France qui, demeurés dans la métropole, avaient dû négocier avec l'Allemagne et pouvaient être soupçonnés de commerce avec l'ennemi ? Une erreur de rédaction est également probable.

Le mode de cession est prévu : il sera dressé un inventaire descriptif et estimatif des biens mobiliers et immobiliers, contradictoirement entre les représentants de l'Etat et ceux des Compagnies.

Nous croyons donc assister à une nationalisation anticipée, bien que le mot ne figure pas, quand le dernier article vient nous étonner un peu plus.

Les effets des contrats conclus avec les deux Sociétés requises sont simplement suspendus. Toutefois, le commissaire à l'Air peut autoriser soit le directeur des transports aériens, soit les Compagnies mêmes à exécuter les opérations leur incombant.

Il y a contradiction. La réquisition est totale. Elle porte sur tout le matériel des Sociétés de transport. Si les obligations de ces dernières n'ont pu être remplies par elles, c'est à l'Etat d'agir, non à elles-mêmes qui se trouvent dessaisies.

Ce texte heurté et contradictoire est un symbole de l'état d'esprit régnant alors. On luttait pour délivrer la France, mais l'accord n'était point fait sur les buts que l'on s'assignerait.

La question sera reprise un an plus tard et traitée dans l'ordonnance N° 45-1403 du 28 juin 1945 portant nationalisation des transports aériens.

« Article premier. — Est transférée à l'Etat, à compter du 1er septembre 1944, la propriété des actions de capital pour la Compagnie Air-France. Est également... »

La question, semble-t-il, ne nous appartient plus. Or, l'évolution ne fait que se poursuivre.

La nationalisation n'aura pas lieu de suite. L'ordonnance du 24 février 1944 était très explicite : l'Etat réquisitionnait les biens et droits des Sociétés de transports aériens. Nulle exception n'était prévue : tout le matériel, les ateliers, brevets ou concessions lui étaient acquis.

Par malheur, l'accord ne s'était pas fait sur la portée du texte, trop étendue pour plusieurs de ses auteurs. La nationalisation décidée le 26 juin 1945 n'atteignait que les actions, le capital de la Société possédé par les particuliers. Elle respectait les droits acquis par la Société dans d'autres organismes, ses dépôts en banque, brevets... surtout elle ne prononçait pas sa dissolution.

L'Etat rachetait les actions (sauf celles entre les mains de Gouvernements étrangers). Entre temps, il avait tenté d'organiser les transports aériens, en créant le réseau des lignes aériennes françaises par décret du 9 janvier 1945. Mais alors, deux conceptions s'étaient fait jour : celle de la régie directe et celle de la gestion par les usa-

gers (Régie coopérative). On tenta de les accommoder, sans succès, lors de la répartition des actions : 60 % de celles acquises par lui restaient entre ses mains. Les autres allaient à divers organismes, telles les Sociétés de construction aéronautiques, les diverses parties de la France d'outre-mer... La position de l'Etat demeurait faible. Ses représentants étaient désignés par trois ministres de tendances opposées. Si l'un d'eux votait comme les usagers, le point de vue de la minorité triomphait.

Le système fut abandonné et, finalement, on dut constater que l'exploitation en régie imposait de lourdes charges. Au lieu de créer alors un nouvel organisme plus adapté, l'Etat décida de remettre ses moyens d'exploitation à l'ancienne Société Air-France, à partir du 1er janvier 1946. Air-France restait non indemnisée et n'avait jamais été dissoute. Ses biens lui furent rendus, mais on maintint le régime de la réquisition qui permet à l'Etat de nommer les administrateurs. C'est le régime actuel. Un projet très imprécis, présenté le 14 janvier 1947 par le Ministère des Travaux publics et des Transports, dort sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Il prévoit la constitution d'une Société nationale du type Electricité et Gaz de France. Les anciennes Compagnies verraient leurs actionnaires indemnisés et seraient dissoutes dès le vote du projet.

En attendant, Air-France, Compagnie privée, exploite sous le régime des réquisitions les lignes de l'Etat. Elle n'a plus ni actions, ni matériel qui lui appartiennent. C'est une Société fermière, dont le directeur général et le Conseil d'administration sont choisis par le ministre chargé des transports aériens.

Nous avons ainsi un des régimes les plus confus qui soit.

Le stade « réquisition », dépassé en droit, ne l'est pas en fait. Des considérations politiques empêchent la remise à l'Etat de toutes les actions, 4 % d'entre elles étant entre les mains d'un autre Etat, la Tchécoslovaquie. L'Etat doit indemniser, ne le fait pas et préfère attendre. Il maintient donc en vigueur le droit de réquisition qui lui donne un droit de police sur la Compagnie. Il a même fait rétroagir ce droit, ayant exploité lui-même pendant une certaine durée.

Deux régimes se sont succédé, celui de la gestion en régie directe et celui de la remise de tous les droits, charges et privilèges à un organisme autonome, agissant sous une forme commerciale entre les mains de spécialistes. La seconde formule semble avoir plus de crédit. Nous voyons ainsi l'Etat agir de deux manières : en tant que puissance publique, en tant que bénéficiaire d'une réquisition.

a) En tant que puissance publique, l'Etat décide souverainement de ce qu'il croit être le plus opportun pour le pays. Le pouvoir du législateur de droit ou de fait est alors sans limite. Il peut s'emparer des biens d'une entreprise, corporels ou non, et décider du

mode d'indemnisation, de la gestion nouvelle. Les hommes d'Etat qui ont pouvoir de décider n'ont d'autres limites que l'intérêt de leurs concitoyens. Ils disposent d'une grande liberté.

b) En tant que détenteur du pouvoir de décider les réquisitions et d'en bénéficier, l'Etat est limité par les lois qui ont permis la constitution ou règlent son fonctionnement. Il ne peut le faire que dans des cas exceptionnels, cas de guerre ou de menace d'hostilités. Encore faut-il qu'un accord amiable n'ait pu se faire entre les parties pour que la réquisition intervienne. L'Etat qui l'ordonne et se substitue au particulier ou à la Société est débiteur de diverses indemnités proportionnées à la valeur des biens requis. Ceux-ci doivent être estimés avant la prise de possession. Ainsi la réquisition est bien prononcée en vertu de la puissance publique incarnée par l'Etat, mais c'est le seul acte qui se rattache à cette idée.

Les circonstances où elle peut intervenir relèvent, comme ses modalités d'application, du domaine réglementaire déterminé par l'Etat avec le souci de l'équité, de la juste indemnisation des intéressés.

Les deux modalités d'interventions ne s'excluent pas absolument, elles coexistent sous des aspects très différents, mais un Etat qui se borne à requérir dans une période exceptionnelle limite lui-même ses pouvoirs, il tient compte des intérêts des particuliers. L'Etat qui ne se manifeste que sous sa forme de puissance publique doit s'imposer sans cesse, écarter les formules libérales et tendre à la création d'une économie où tout lui soit soumis.

Les deux formules ont prévalu tour à tour dans l'exploitation des transports aériens. Nous les avons vus organisés successivement sous les aspects de Sociétés privilégiées, réquisitionnées, liées à l'Etat par des accords amiables, militarisées, soumises à nouveau à la réquisition, puis leurs actions de capital transférées à l'Etat qui gère leurs matériels et leurs titres, de Sociétés privées locataires de ces biens, peut-être seront-elles des Sociétés nationales ?

Nous souhaitons que le projet de loi institue un régime clair, cohérent, utile à l'aviation, où la réquisition a autant que la guerre préparé l'exclusion d'une gestion privée.

Les autres Compagnies aériennes ont subi un sort analogue. Air-Bleu, qui exploitait les services postaux métropolitains, a vu son matériel requis en détail en 1939 et n'a jamais été réorganisée depuis. « Air-France Transatlantique » a vu ses actions passer aux mains de l'Etat, à la suite de l'ordonnance du 26 juin 1945 prescrivant la nationalisation des Compagnies aériennes. Les lignes qu'elles étudient sont exploitées par Air-France. La Régie « Air-Afrique » a disparu depuis l'armistice.

Il nous semble, toutefois, que le jour où la nationalisation d'Air-France sera effective, d'autres Compagnies ou d'autres organismes

existeront dans l'Empire Français pour assurer les transports intérieurs et les liaisons avec les Etats voisins des territoires d'outre-mer ou les Etats associés que nous voulons créer. Territoires et Etats n'étant pas pleinement souverains, leurs biens seraient toujours soumis, en cas de crise, au droit des réquisitions. Air-France n'aurait plus à l'être après sa nationalisation, qui n'est pas effective en fait. Si l'Etat la contrôle de très près, il n'indemnise pas les porteurs d'actions. Elle ne l'est pas non plus en droit : l'ordonnance du 26 juin 1945 excluant les Etats actionnaires. Cette Compagnie serait alors dans la main de l'Etat, seul propriétaire français.

IV[e] PARTIE

Les Réquisitions de Personnes

Aussi nombreux sont les textes en matière de réquisitions de biens, aussi variés sont les aspects des réquisitions qu'ils règlent, aussi rares ils apparaissent en matière de réquisition de personnes.

Nous trouvons, en effet, quelques textes généraux sous la Révolution, des bribes éparses au cours du XIX[e] siècle et, peu à peu, un essai d'organisation de la réquisition civile ou militaire, depuis que nous sommes entrés dans la période des guerres mondiales.

La réquisition est ici un service personnel, une obligation pour un individu ou un corps déterminé d'accomplir une tâche que nul autre ne peut remplir à sa place. Il est astreint à cette contrainte soit par un devoir naturel de solidarité envers ses semblables, soit par une nécessité nationale. La réquisition est donc personnelle, elle ne permet pas aux intéressés de se faire remplacer. L'absence d'un magistrat du siège sera comblée sur-le-champ par l'obligation où se trouvent les avocats, puis les avoués, de pourvoir à sa suppléance, suivant l'ordre du tableau. C'est la date de l'inscription, le titre d'avocat à la Cour, les connaissances techniques nécessitées par la profession qui obligent à remplir cette place. De même, les médecins et chirurgiens. Ils ont en France, depuis la fin du XIX[e] siècle, le monopole de leur profession. Il est donc nécessaire qu'ils l'exercent, qu'ils apaisent les souffrances d'autrui, étant seuls habilités à le faire, tout comme ils constatent le décès qui en marque la cessation. Ils doivent agir de leur plein gré ou, au besoin, sur réquisition. Celle-ci réduit donc la liberté de l'homme au profit de la collectivité nationale.

D'autre part, la réquisition de personnes peut intervenir à tout moment. Hormis les périodes de guerre et celles qui suivent ou précèdent immédiatement les conflits, la réquisition des biens est exceptionnelle en droit public. La loi de 1877 ne la prévoyait habituellement, et dans une mesure très restreinte, qu'à l'occasion des grandes manœuvres annuelles. En 1944, l'armée américaine a même montré qu'elle pouvait manœuvrer sans user des réquisitions ordinaires : les soldats sont déplacés ou couchés dans des chars ou des automobiles armées, ils emportent leurs vivres avec eux.

En matière de personnes, il s'agit de nécessités constantes. Sans

cesse, un fléau peut éclater, un accident survenir. Sur-le-champ, le maire ou le commissaire de police du lieu peuvent requérir un médecin s'il s'agit d'un malade ou d'un blessé, tous les citoyens s'il faut apporter des matériaux, faire la chaîne, exécuter un transport d'urgence. C'est à la moralité du requis, autant qu'à ses talents, que l'on fait appel. Ils s'exécutent à l'ordinaire et c'est pourquoi les conflits sont assez rares en ce domaine. L'homme fait, ici, preuve de passivité. Il obéit. Fier autrefois de défendre sa patrie par les armes, il saura, s'il en est contraint, agir comme fonctionnaire, ou mieux encore comme ouvrier, autant que comme soldat. Il agit par courage, par fierté en temps de paix comme en temps de guerre. La réquisition des personnes n'est cependant pas à étendre : généralisée en tous temps, sans limites, elle forme des esclaves plutôt que des guerriers, étendue en période de conflits, elle apprend à éviter le danger, à se dissimuler par crainte ou par lâcheté. Elle éteint les sentiments civiques, idoles de notre grande Révolution. C'est par elle que nous terminerons l'étude de ces réquisitions. Elle en marque l'aspect permanent, l'emprise la plus forte qui puisse être exercée sur un individu. Nous envisagerons successivement :

1° La Révolution et le XIX^{e} siècle.
2° La première guerre mondiale et l'entre-deux-guerres.
3° La loi de 1938 et la seconde guerre mondiale.

CHAPITRE PREMIER

LA REQUISITION DE PERSONNES SOUS LA REVOLUTION DE 1789 ET PENDANT LE XIX^{e} SIECLE

La Révolution, écrivent les auteurs, commence en 1789, au moment où, sur la convocation royale, les Etats Généraux s'assemblent à Versailles. C'est aller un peu vite. Sans doute, de nombreux députés ont-ils, dès leur arrivée, le désir de modifier complètement l'état de choses existant, ils font partager leurs convictions bon gré, mal gré, mais le lourd édifice de la monarchie française ne s'écroule pas du fait d'une Constitution. Celle-ci limite simplement les pouvoirs du Roi et proclame les Droits de l'Homme. Surtout, elle désorganise, comme on le prévoyait, l'Administration provinciale par son application (1). Aussi, l'Assemblée législative a-t-elle affaire à de grandes difficultés. Une peur immodérée s'était emparée brusquement des ennemis de cet ordre nouveau. Ils avaient fui, portant à l'étranger leurs personnes et les biens qu'au hasard ils avaient pu sauver. C'est une sorte de grande peur où le paysan voit fuir ses chefs naturels, un grand nombre de nobles et de riches bourgeois dont l'on voulait,

(1) Cf. Louis XVI. Lettre à l'Assemblée Nationale, 15 octobre 1789. (G. Ferrero, Le Pouvoir.)

sans raison, piller les demeures. Alors, tout change, c'est l'Assemblée qui intervient, qui se substitue à tous autres collèges ou conseils locaux dépourvus d'autorité. Elle use très tôt de la réquisition. Dès le 2 septembre 1792, un décret décide que les transports militaires pourront être assurés par ce moyen. Bientôt, la Législative promulgue un décret du 6 septembre 1792, qui autorise les municipalités à requérir les ouvriers pour battre le grain et cultiver les terres. Le statut des travailleurs ne semble pas l'occuper beaucoup. La propriété sera respectée, les approvisionnements assurés ...du moins l'Assemblée le souhaite. Elle essaie, par un décret du 16 septembre 1792, de faire réquisitionner les denrées, mais échoue complètement devant l'hostilité qu'elle rencontre. Il est temps qu'elle disparaisse, car ses commissaires reçoivent des ministres girondins l'ordre de ne plus s'occuper de réquisitions, mais seulement de recrutement.

La Convention succède et montre l'énergie du désespoir. Dès février 1793, elle avait fait procéder à une levée de 300.000 hommes, sorte de mobilisation partielle destinée à combattre les ennemis de la République. C'est insuffisant. La Convention poursuit. Elle publie le décret du 23 août 1793, qui met « en état de réquisition » les hommes, les femmes, les enfants « pour le service de la Patrie », et ce, « jusqu'à ce que les ennemis aient été chassés du territoire de la République ». Une ébauche de la tâche de chacun est esquissée; les hommes adultes et vigoureux de 18 à 25 ans iront aux armées, les femmes et les hommes qui resteront s'occuperont des charrois et des cultures... les vieillards se feront porter sur les places publiques pour exalter le courage des guerriers par le récit de leurs exploits.

C'est le *Chant du départ :*

« La République nous appelle.
Sachons vaincre ou sachons périr. »

La loi se borne à ce canevas général. Que nous donne-t-il en droit ? Nous voyons deux situations, celle des mobilisés : quelque quinze cent mille hommes envoyés aux armées comme militaires.

Celle des requis : les hommes valides devant s'occuper des charrois à l'intérieur du pays, les femmes tenues d'assurer la culture des terres, les vieillards et les enfants. Le terme de « requis » couvre toutes ces situations. Les délégués de la Convention agissent sans trop de ménagements, comme les intendants royaux. Ce sont eux qui procèdent aux réquisitions d'hommes — soit pour alimenter les frontières, soit pour les charrois. Certains sont connus, ainsi, les représentants en mission (munis d'ailleurs de pouvoirs illimités): Maure, dans l'Yonne en septembre 1793, et le rude Laplanche dans le Morvan.

La Convention a compris l'importance des fabriques d'armes et de munitions dont Carnot et ses adjoints ont couvert le territoire.

Là, cependant, les hommes ne sont pas requis. Notre industrie métallurgique est peu développée. On cherche, par des séries de mesures de détail, à obtenir des ouvriers « suffisants » et l'on paye de fortes primes aux spécialistes qui les forment. Ce sont plutôt les produits de base que l'on requiert, quitte à les céder à des entrepreneurs civils. (Cf. C. Richard : Le Comité de Salut public et les Fabrications de guerre sous la Terreur.) Les charrois, l'achat, la production, le transport du blé occupent sans cesse les représentants, qui n'hésitent pas à user de réquisitions véritables. Robespierre agit en ce sens. Dès son arrivée au grand Comité de Salut public, de nouveaux recensements sont faits et des ouvriers requis pour battre le blé.

Ces réquisitions de civils travaillant pour l'armée ou pour l'ensemble de la nation ont été brèves, renouvelées quelquefois, mais la victoire remportée par nos armées permettra bientôt de les laisser tomber en désuétude. Des décrets de l'Assemblée demeurent. Ils sont très remarquables, car leurs auteurs ont très bien vu les deux buts essentiels des réquisitions : armer et équiper les troupes, assurer la vie du pays.

Ce sont là les textes essentiels de la Révolution. Le Directoire et surtout l'Empire ont séparé les deux questions : réquisitions de biens, qu'ils pratiquent peu en France, l'Empereur surtout, et les réquisitions de personnes pratiquement supprimées. C'est grâce à des volontaires ou à des appels d'hommes réguliers, à la conscription, que Napoléon fournit ses armées. Il dispose d'arsenaux d'Etat et passe des marchés de transport. La réquisition — bien qu'elle lui semble naturelle, comme il l'écrit au roi Joseph — n'intervient guère qu'au delà des frontières, où elle est peu appréciée. Stendhal n'écrira-t-il pas que l'on pardonne tout à Napoléon — en Italie, du moins — même les réquisitions.

L'Empire tombe, mais jusqu'en 1914 les monarchies ou les républiques qui lui succèdent sont fort discrètes en matière de réquisition civile, sur le chapitre des personnes. On cite quelques cas classiques :

L'art. 475 § 2 du Code Pénal punissant d'amende ou de contravention ceux qui se refusent à porter secours aux victimes de fléaux calamiteux (incendie, naufrage, accidents) ;

L'art. 90 de la loi de 1884 sur l'organisation municipale prévoit que les propriétaires sont tenus sur ordre du maire de concourir à la destruction des animaux nuisibles, id. la loi du 10 mars 1930 pour les lapins de garenne ;

Diverses lois sur les convois :

La loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires (titre VI, X et XI) suivie par le décret d'application du 2 août 1877).

C'est vraiment peu de choses en comparaison de la littérature législative qui nous est si largement servie depuis quelques années.

§ 1. — *L'art. 475 § 1 du Code Pénal :*

(Seront punis d'amende depuis 6 fr. jusqu'à 20 fr. inclusivement) « Ceux qui, le pouvant, auront refusé ou négligé de faire les travaux, le service ou de prêter le secours dont ils auront été requis dans les circonstances d'accidents, tumultes, naufrage, inondation, incendie et autres calamités ainsi que dans les cas de brigandages, pillages, flagrant délit, clameur publique et exécution judiciaire ».

Deux catégories de personnes sont visées par cet alinéa, les négligents, qui se dérobent à un ordre donné par l'autorité locale, municipale d'ordinaire, et les insolents qui osent désobéir aux représentants de l'Administration. Deux séries de cas se présentent : a) les fléaux de la nature ou ceux dus à des accidents.

b) Les troubles causés par les hommes.

Nous éliminerons tout de suite ce dernier cas qui paraît assez rare. C'est à la force publique que l'on fait communément appel pour réprimer les troubles, brigandages et pillages.

La première partie présente, elle, un ensemble de faits extrêmement fréquents. La jurisprudence s'est beaucoup occupée des médecins souvent peu empressés de rendre des services demandés. Ainsi : un médecin est requis de se rendre auprès d'un homicidé. Il fait connaître au représentant du commissaire de police qu'il est indisponible. Sur présentation d'un ordre écrit du Procureur de la République, il répond de même en invoquant son épuisement. Il est condamné (Cass. Crim. 18-6-1927, D.P. 1927 1.188 et note).

Dans le même sens, Crim. 4 avril 1919, D.P. 1920 1.47 :

« Attendu, dit la Cour Suprême, que les règles de sa profession n'interdisent pas à un pharmacien de secourir une personne blessée et que le fait unique d'intervention pour effectuer un pansement ne constitue pas le délit prévu par l'art. 40 de la loi du 30 novembre 1892 sur l'exercice de la médecine... » ; en conséquence, le pharmacien qui, étant de service de nuit, a été requis de panser un blessé, ne peut arguer de l'impossibilité légale de faire le service requis et encourt la peine prévue par l'art. 475, 12°.

Id. pour les cas d'incendie : 21-11-1913, Bull. crim. 512, et de multiples contraventions.

Les tribunaux exigent : que la réquisition soit adressée dans les cas prescrits par la loi, même sous forme verbale, qu'elle soit un moyen efficace de secours (cf. Crim. 21-11-1913. L'incendie était terminé lors de la réquisition) et que l'on obéisse sans discuter.

Les juridictions sont très sévères à l'égard des requis, ou prétendus tels, qui réclament une indemnité pour blessure ; un arrêt de la Cour de Nancy du 6 avril 1934, D. H. 1934 p. 579, n'hésite pas à rappeler :

1° Que toute réquisition suppose un ordre dont l'inexécution entraîne des pénalités ;

2° Que l'annonce d'un incendie par le tocsin ou le clairon n'oblige pas les habitants pris dans leur ensemble à prêter aide et assistance.

3° Que celui qui s'est blessé dans la rue au moment des dites sonneries ne peut être considéré comme réquisitionné et prétendre de ce fait à une indemnité.

Un ordre au moins verbal apparaît nécessaire.

§ 2. — *L'article 90 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale :*

« Le maire est chargé sous le contrôle de l'autorité municipale et la surveillance de ses supérieurs :

De prendre de concert avec les propriétaires ou les détenteurs du droit de chasse dans les buissons, bois et forêts, toutes les mesures nécessaires à la destruction des animaux nuisibles désignés dans l'arrêté du préfet pris en vertu de l'art. 9 de la loi du 3 mai 1884 ; de faire pendant le temps de neige, à défaut des détenteurs du droit de chasse, à ce dûment invités, détourner les loups et sangliers remis sur les territoires ; de requérir, à l'effet de les détruire, les habitants avec armes et chiens propres à la chasse de ces animaux ; de surveiller et d'assurer l'exécution des mesures ci-dessus et d'en dresser procès-verbal ».

Le maire a donc un droit de réquisition des habitants pour détruire certains animaux dûment désignés : les loups et les sangliers. Il ne le possède que dans un temps court : les périodes de neige. En dehors d'elles, il peut seulement organiser des chasses contre les fauves si les propriétaires ne peuvent ou ne veulent les détourner eux-mêmes. Enfin, le maire est étroitement surveillé par les représentants de l'Etat — préfets et sous-préfets. Ceux-ci doivent recevoir ses arrêtés d'urgence aux termes de l'art. 95. Ils en apprécient l'opportunité, les peuvent casser et le cas d'urgence mis à part, les arrêtés permanents ne deviennent exécutoires qu'au bout d'un mois.

L'approbation donnée, les arrêtés du maire doivent être signifiés aux habitants. Les dispositions générales le sont par voie d'affiches, les avis particuliers par lettres. La jurisprudence est très ferme. Le préfet doit autoriser les battues, les lieutenants de louveterie ont à charge de les diriger, les habitants requis sont tenus de participer. Dans l'exécution, aucune place n'est faite au maire. C'est souvent un simple intermédiaire qui n'est pas tenu d'assister personnellement à la battue. Crim. 12-6-1886, D. P. 1887.1.45.

En ce sens : un arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de Cassation du 26 février 1926, D. H. 1926, p. 285, rappelle : La direction d'une battue autorisée, par un arrêté préfectoral effectuée dans une commune pour la destruction des animaux nuisibles appartient, à

défaut du lieutenant de louveterie, de plein droit aux agents forestiers, qui peuvent déléguer le garde forestier local pour exercer la surveillance de la battue. Le maire n'a donc en temps normal qu'un rôle de second plan. Parfois sa personnalité s'affirme. Il peut en cas d'urgence ordonner une battue dont il est personnellement responsable : les habitants d'une commune qui ont pris part à une battue illégalement ordonnée par un maire échappent à toute répression, nous dit la Chambre Criminelle, arrêt du 12 juin 1886, D. P. 1887, 1.41, lorsqu'ils n'ont fait qu'obtempérer à une réquisition du maire mais il n'en est pas de même lorsqu'ils n'ont fait que se rendre à une simple invitation n'ayant pas le caractère d'une réquisition obligatoire.

Un arrêt de la Chambre criminelle du 17-7-1920, Bull. Crim. n° 330, marque un changement de jurisprudence : la responsabilité est restreinte au directeur de la battue si la loi est respectée — mais non l'arrêté préfectoral.

En tous cas, le maire qui ordonne d'urgence une battue ne peut agir sur les terres d'un particulier qu'après avoir mis en demeure le propriétaire de faire disparaître lui-même loups et sangliers.

Ci-dessus Cass. crim. 12-6-1886, D. P. 1887 1.1.41.

Donc réquisition d'hommes, d'habitants, mais sur le plan communal, dans des cas exceptionnels et pour une très courte durée.

§ 3. — *La loi du 3 juillet 1877 et son complément, la loi du 23 juillet* 1911.

La réquisition apparaît essentiellement dans le premier texte comme un moyen exceptionnel de loger, fournir et transporter les troupes *seules* dans des cas très restreints : mobilisation générale ou partielle, grandes manœuvres. Il s'agit de réquisitions de biens, très peu de services personnels mais ceux-ci ne sont pas absents.

Ainsi le service des convois titre II art. 5 § 4 et § 8.

Le titre VI est consacré aux transports par fer.

Les titres X, XI, XII s'occupent des transports par eau, des mines de combustibles, des fabrications de guerre.

1° La réquisition momentanée des hommes (explicitement envisagée par l'alinéa 4, de l'art. 5 et implicitement par l'alinéa 5 dudit article (loi de 1877). Ce dernier prévoit la réquisition des moyens d'attelage, des moyens de transport de toute nature, des bateaux et embarcations qui hors le cas de mobilisation ou rassemblement de troupes ne pourront être requis que pour vingt-quatre heures au maximum. Nous sommes autorisés à croire que leur propriétaire fait office de conducteur — en temps de paix tout au moins. En ce sens, l'art. 15 du décret d'application du 2 août 1877 précise qu'en cas de perte, l'officier commandant en donne attestation au conducteur. Celui-ci pourra s'en servir pour se faire indemniser. Le propriétaire ou détenteur peut conduire lui-même, mais ce n'est qu'une éventualité. Son

équipage peut l'être par d'autres. S'il est requis, il a droit comme tout soldat au logement et au cantonnement. S'il y a rassemblement de troupes et que le déplacement dure plus de cinq jours, le maire et l'officier requérant estiment contradictoirement la valeur de l'équipage.

b) Surtout il est bien précisé par l'al. 8 de l'art. 5 que les guides, les messagers, les conducteurs, ainsi que les ouvriers pour les différents services de l'armée peuvent être l'objet d'une réquisition de service personnel quelle qu'en soit la durée. Ainsi un grand nombre d'hommes nous paraissent devoir être soumis à un statut spécial : les ouvriers d'usine ou les artisans de toute nature, nécessaires à l'armée. (Déjà en 1870, cf. Crim. 24 novembre 1870, D. P. 71.1.79). Il sera précisé dans d'autres cas qu'ils sont soumis à la discipline militaire. Ils doivent obéir. Malgré cela Rixens et Marchant, p. 47, n'envisagent que l'application de l'art. 475 § 12 du Code Pénal, ce qui changerait leur statut sans mobiles. La situation des guides et des messagers avait fait l'objet d'études particulières. Ils étaient peu utilisés sur le plan interne (si l'on en croyait les auteurs précités ils seraient choisis parmi les braconniers, bergers, chasseurs, etc...) en temps de paix mais en temps de guerre il en était tout autrement ; un Etat avait-il le droit de requérir en pays ennemi des citoyens appelés ainsi à porter aide aux ennemis de leur patrie ? Les juristes ont hésité mais les militaires ont conclu dans les différents pays d'Europe et d'Amérique par l'affirmative. Les instructions militaires américaines portent expressément qu'un homme ne saurait être puni pour avoir guidé par contrainte les ennemis de son pays mais que, par contre, il encourt une peine, même la mort, s'il a sciemment égaré ceux que la force l'obligeait à conduire. En Europe, nombreuses étaient les instructions qui punissaient le refus du guide.

2° Les réquisitions de longue durée. Ce sont les plus nombreuses en 1877.

A. — Les réquisitions d'hommes émanant du commandant de l'armée de terre.

Il en est une très particulière : l'art. 6 de la loi prévoit que le ministre de la Guerre peut, par décision, contraindre un industriel, donc son personnel, à modifier le genre de fabrication en usage à l'usine. Il y a réquisition implicite du personnel, formelle du propriétaire, avisé par une décision. Ni loi, ni décret ne précisent les modalités d'action.

La réquisition du personnel est liée à celle du matériel dans les divers cas que nous allons envisager : transports ferroviaires et maritimes, batellerie, établissements industriels. Les machines ne peuvent fonctionner sans les hommes.

a) Les chemins de fer. Quelle sera leur organisation en temps de guerre ? L'art. 24 de la loi du 24 juillet 1873 pose déjà fermement ce principe : leur personnel sera requis. L'idée est confirmée par la

loi du 13 mars 1875, art. 22 à 27; la loi du 3 juillet 1877 qui leur consacre tout son titre VI maintient la même idée particulièrement dans son art. 29.

En tous temps, s'il s'agit de simples rassemblements de troupes, le ministre peut adresser des réquisitions aux compagnies, les contraindre à transporter les hommes et armes nécessaires. Les cheminots sont tenus d'exécuter ces services qui rentrent dans leurs travaux ordinaires. S'ils sont mécontents, ils doivent travailler quand même fût-on en état de paix. Sans la bonne marche des services de transports la nation serait très gênée. Le Gouvernement ne le pourrait tolérer. En 1910, lors de la grève des employés, un certain nombre de ceux-ci furent mobilisés et répartis comme en temps de guerre en sections de chemins de fer de campagne suivant la loi du 13 mars 1875. Lors d'une mobilisation véritable, des troupes de sapeurs complètent l'organisation du personnel au delà de la base d'opération. En deça tous les employés interchangeables des diverses compagnies sont requis, contraints d'effectuer leur service. Les compagnies elles-mêmes passent sous l'autorité de la Commission supérieure des chemins de fer

La réquisition pratique certes et possible en cas de grève manquait de bases légales car l'application en temps de paix de mesures prévues seulement en temps de mobilisation n'est guère justifiable. Vinrent les remous de l'après-guerre, la grève générale des chemins de fer en 1920. Le Président du Conseil, M. Millerand, demandait aux Chambres une extension du droit de réquisition. Elle lui fut accordée par une loi du 30 avril 1921 : même en temps de paix, le ministre de la Guerre peut procéder à la réquisition générale des chemins de fer. Les articles de la loi de 1877 sont modifiés à cette fin (art. 5, 29, 36).

Les cheminots auront donc un statut spécial. Dans les périodes de crise sociale ils peuvent être contraints d'exécuter leur service et soumis à une discipline militaire.

Ils sont requis sur place. Ils ne peuvent quitter leur emploi à peine d'application de l'art. 229 du Code de Justice militaire : 2 ans à 5 ans de prison. Ils font partie sinon de l'armée, du moins de l'Administration. En agissant ainsi, le Gouvernement revenait à son point de départ, la loi du 15 juillet 1845 qui prévoyait pour « tout mécanicien, chauffeur et serre-freins » ayant abandonné son poste plus de six jours, la peine de désertion.

C'est une réquisition de type classique. Le requis dépend toujours de l'autorité militaire mais, par ailleurs, perçoit ses émoluments normaux. Il a droit au salaire de sa peine.

Le Conseil des Ministres décide à l'époque où seront lancés les ordres de réquisition individuels et aux compagnies. Il y met fin en la même forme. Les réquisitions affectant tout le personnel d'un réseau étaient adressées jusqu'en 1937 où se formera la S.N.C.F., au siège du réseau.

b) Le législateur de 1877 s'est assez peu préoccupé des réquisitions maritimes. Il indique d'une manière très imprécise à l'art. 35 que toutes les dispositions de la loi sont applicables en la matière : les équipages peuvent être requis avec les paquebots. Le décret du 2 août 1877 n'est guère plus étendu que la loi.

L'art. 43 indique que « le personnel requis reste soumis aux appels pour le service de la flotte ». Un marin d'un navire marchand pourra servir dans l'armée de mer. C'est déjà un écho des textes de 1938 : « L'appel sous les drapeaux fait cesser la réquisition ».

Deux questions se posent le jour où paraît en 1904 un R. A. P. propre à la marine : Qui peut exercer les réquisitions de personnes ; en quelle période.

L'art. 66 du décret du 31 juillet 1904 précise qu'en tout temps les réquisitions d'hommes ou de navires peuvent être effectuées sur ordre direct du ministre ou en vertu d'une délégation par les officiers ou fonctionnaires de la marine d'un rang semblable à ceux de leurs collègues du département de la Guerre. Ainsi le Préfet maritime a le rôle d'un général commandant de région, les officiers du Commissariat de la Marine, celui de leurs collègues de l'Intendance et le commandant d'un bâtiment, celui d'un chef de détachement. Hors de France peuvent toujours agir dans notre Empire les gouverneurs généraux ou résidents et leurs subordonnés jusqu'au grade d'administrateur. Nos représentants consulaires et diplomatiques ont de même qualité pour intervenir à l'étranger. L'ensemble de ces dispositions est donc le même que celui adopté pour l'armée de terre.

En cas de mobilisation, toutes les autorités indiquées agissent d'office (sauf le Commissariat) et peuvent déléguer leurs droits à toute autorité française.

Comme celle des bateaux, la réquisition des équipages et des états-majors est « adressée au capitaine, maître ou patron » par l'intermédiaire du représentant local de la marine, précise l'art. 67 du R. A. P., et directement s'il n'y en a pas.

Nous supposons que les marins requis conservent leur solde même s'ils ne sont que requis et qu'ils peuvent être rendus avec leur bateau à la disposition du patron ou de l'armateur par décision du ministre de la Marine ou de l'autorité qui a fait appel à leurs services. Ils ne sont d'ailleurs requis, en pratique, qu'en temps de grève, la guerre entraînant pour eux l'application d'un régime spécial. Colbert prévit en effet que les gens de mer serviraient alternativement sur les vaisseaux du roi et ceux des particuliers. Les lois et décrets concernant les réquisitions n'envisagent pas cette éventualité jusqu'en 1945 (Décret du 22-1-45). C'est bien là un aspect nouveau de la question : ce n'est pas seulement l'individu, c'est surtout le navire, l'unité qu'il constitue qui est l'objet de la réquisition.

c) Les réquisitions relatives aux voies navigables.

L'art. 56 de la loi du 3 juillet 1877 modifiée par celle du 23 juillet 1913 prévoit ici encore que l'exploitation des voies navigables peut faire l'objet de réquisitions. Seul est visé le cas de mobilisation : nous sommes dans un cercle restreint. L'autorité militaire prend sous son autorité toutes les voies qu'elle juge nécessaires. La circulation civile y est interdite. Les équipages ou employés requis sont placés sous l'autorité du ministre de la Guerre. Le décret d'application (13 mars 1907) nous dit que ce dernier agit à l'aide des ingénieurs du service de la navigation. Sur les ordres qui leur sont donnés, dit l'art. 115 du décret, l'ingénieur en chef, l'ingénieur ordinaire ou celui qui le remplace agissent chacun dans leur ressort.

Il ne semble pas, les réquisitions d'hommes étant très rares ici, que l'on se soit beaucoup préoccupé du statut des requis jusqu'en 1938. Pendant la première guerre mondiale, il leur fut sans doute appliqué les mêmes mesures qu'aux ouvriers ordinaires non mobilisés ou qu'aux affectés spéciaux. Là encore les textes sont muets jusqu'au 27 mars 1906 où une loi spéciale vient décider que :

« Le personnel occupé à l'exploitation des voies navigables, placées sous l'autorité militaire, est réputé individuellement requis et passible à ce titre des peines portées aux paragraphes 3 et 4 de la présente loi s'il refuse ou abandonne sans motif légitime le service ou le travail qui lui est assigné ». Les requis de voies navigables ont cette qualité dès qu'est publié ou affiché l'ordre de réquisition. Ils ne reçoivent pas d'avis individuel, fait assez rare en droit français. Ils ont un statut mi-civil mi-militaire. Ils sont soldats quant à la discipline, civils au point de vue social et familial.

d) Le personnel employé dans les mines peut également faire l'objet de réquisition. Les articles en la matière sont insérés dans la loi de 1877 et semblent la terminer. Ils sont beaucoup plus récents, datent comme ceux concernant la navigation intérieure de l'an 1911. Ils correspondent à un changement complet des conceptions en matière militaire. Ce n'est plus une puissante armée que les grands Etats du monde préparent pour leur défense. Réquisitionner quelques manufactures d'armes ou de vêtements eût suffi pour la mettre sur pied. Désormais, tous les hommes de vingt à cinquante ans seront effectivement appelés. Pour armer, nourrir, habiller ces masses, faire fonctionner toutes les usines de guerre, l'Etat-Major ne peut disposer que de combattants : il requiert pour la durée des hostilités en fait les spécialistes dont il a besoin : ouvriers, mineurs, dotés d'un statut particulier. Ce sont les lois du 27 mars 1906 et 23 juillet 1911 qui lui donnent les moyens d'agir dont il ne disposait pas encore. Toutefois le principe d'égalité, cher à nos aînés, les empêche de dire : Il y aura deux catégories de combattants, ceux qui luttent les armes à la main, exposés au feu de l'ennemi, et ceux qui s'efforcent par des travaux obscurs, mais nécessaires, de pourvoir aux besoins des premiers. Le

titre XI de la nouvelle loi sur les réquisitions ne parle pas du personnel. Elle envisage uniquement les obligations qui pèsent sur l'exploitant obligé de fournir tout le contingent fixé par le ministre de la Guerre. Or le propriétaire ou l'administrateur d'une grande concession ne peut agir seul. Il devra utiliser de vieux ouvriers ou plus pratiquement s'efforcer d'obtenir le maintien sur place de son personnel même mobilisable. Malgré l'évidence de cette situation, il faudra qu'éclate la guerre de 1914-1918 pour qu'interviennent les solutions officielles, Jusque-là point n'est question du personnel sauf un cas particulier.

L'Etat peut être mécontent du concessionnaire ou du propriétaire qui ne fournit pas ou difficilement les commandes de l'armée. Le ministre de la Guerre fait prononcer la mise en régie aux termes de l'art. 128, al. 2 du décret du 13 novembre 1907 et l'ingénieur en chef peut requérir directement tout le personnel dont le concours lui est nécessaire. Il est bien évident que des hommes mobilisables peuvent être requis ou des mobilisés libérés. Leur statut disciplinaire est selon la loi sur les réquisitions militaires le même que celui des mariniers, mi-soldats ils sont encore à demi-civils puisqu'ils conservent leur domicile et sans doute leur solde, tous points non encore précisés.

Les mineurs de mines de charbon ou mines métalliques peuvent ainsi être requis mais seulement d'une manière implicite, et dans le seul cas de mobilisation. Nous ne sommes pas encore en 1946 où le Président des Etats-Unis, chef élu d'un grand Etat démocratique, prononce la réquisition de ses mineurs en grève du seul fait qu'ils nuisent ainsi à la vie du pays.

e) Les réquisitions relatives aux établissements industriels :

Elles nous apparaissent les plus importantes de celles où le personnel peut être requis, nous dirons les plus caractéristiques. Comme nous l'avons déjà souligné, une guerre moderne nécessite des armements importants. La Convention qui ne pouvait requérir les ouvriers en raison de leur très petit nombre s'attache à les former. Elle réquisitionne, si l'on peut dire, les cadres, savants, techniciens, à qui on fait appel, selon le mot de l'époque. En 1877, le législateur ne consacre pas un titre spécial à ces points mais il a grand soin de préciser en terminant l'énumération faite à l'art. 5 § 11 que l'armée peut requérir « tous les autres objets et services dont la fourniture est nécessitée par l'intérêt militaire ». Cette formule d'origine allemande est élastique. Qui empêche d'entendre la réquisition « d'objets » par celle d'établissements industriels et les « services » par l'appel des employés ou ouvriers travaillant sur place ? Il était utile de préciser comme fait la loi du 23 juillet 1911. Elle a grand soin d'énoncer qu'en cas de mobilisation « partielle ou totale de l'armée, les exploitants d'établissements industriels peuvent être tenus, sur réquisition directe, de mettre à la disposition de l'autorité militaire toutes les ressources de leur exploitation » (art. 50, al. 1er), art. 131 du

R. A. P. : le personnel et le matériel nécessaires doivent être pris à la disposition de l'exploitant, l'art. 132 du même R. A. P. ajoute : « L'autorité militaire a le droit de requérir par le même acte le personnel dont le concours lui est nécessaire. Notification collective de cette réquisition est faite au personnel intéressé par voie d'affiches apposées dans l'établissement ».

Des différences apparaissent : les établissements industriels sont ceux qui peuvent subvenir aux besoins de la Défense nationale soit par leurs produits, soit par leurs moyens de production selon Rixens et Marchant. Leur réquisition entraîne la mise en régie des établissements, formellement reconnue par la loi (art. 58) votée en 1911.

L'autorité militaire exploite l'usine. Il est bon de noter qu'ici comme en matière de production de charbon ou de transports par eau, c'est elle seule qui peut requérir le personnel. On ne prévoit pas à cette époque sinon à titre exceptionnel, le maintien sur place du personnel masculin mobilisable. C'est la guerre qui fournira cette solution. On pense surtout aux femmes, aux enfants, aux réformés.

S'il restait des mobilisables, des jeunes gens non entraînés, des hommes d'un certain âge que l'on n'apelle pas de suite, la loi est large à leur égard. Il n'est plus besoin d'appel direct justifié. Du moment que le sieur Z..., ouvrier, travaille dans telle usine requise, il y reste, maintenu par la simple affiche posée sur la porte de l'usine.

De même que les autres requis, les ouvriers d'usine n'ont pas de statut précis en 1911. Ils peuvent bien être punis aux termes de l'art. 60 mais c'est tout ce que nous savons. Nous présumons qu'ils perçoivent leur salaire, requis ou non, qu'ils doivent toujours respecter la discipline intérieure de l'usine. Nous ne trouvons rien d'autre. Que de progrès cependant les réquisitions avaient faits depuis le début du XIX^e^ siècle, depuis 1815. A cette époque, on cherchait à s'en défaire, voire à les oublier. Elles avaient laissé de très mauvais souvenirs lors de leur utilisation sous la Révolution et l'Empire. Les hommes n'étaient pas habitués en France à se voir imposer d'office des charges qu'ils n'attendaient pas. La multiplicité des organismes en 1789 disparut en pratique mais l'esprit qui avait fait exempter du service des provinces ou des villes depuis des siècles par la monarchie provoqua de violentes réactions le jour où l'on voulut agir malgré lui : plutôt que d'être « réquisitionnés » sur le Rhin, les Vendéens se soulevèrent en masse.

Dans les autres régions, de mauvais souvenirs furent laissés par les représentants en mission. Plus d'un fut l'objet de violences. A l'Empire, on ne put reprocher en France même d'abuser des réquisitions de personnes. Il parut les éviter, sauf pour la levée régulière des hommes, la conscription que l'on commençait, assez mal, de distinguer de la réquisition. Ce fut pis dans les régions voisines de la France : en Italie où dit à peu près Stendhal « ses victoires firent tout pardonner au Premier Consul même les réquisitions ». L'Allemagne, habituée

l'oppression, fit moins de bruit mais prépara sa vengeance. C'est d'une manière générale que l'on abandonna les contraintes même les plus justifiées après 1815 où elles furent raréfiées à l'extrême. Elles devaient cependant reparaître. Les progrès techniques multipliés, accomplis jusqu'en 1870 avaient fait réfléchir : la paix sans doute était restée générale mais à de graves questions politiques on ne voyait guerre de solutions pacifiques. Il était donc nécessaire de prévoir des réquisitions traditionnelles de biens pour l'armée, sous une forme adaptée à l'époque : le logement, la nourriture, le transport des troupas. Il devenait nécessaire d'organiser de manière systématique l'utilisation des ouvrages d'art, des voies ferrées, des canaux, donc de prévoir quel personnel leur serait fourni en cas de conflit. Comment considérer celui-ci ? Aurait-il un statut civil ou militaire, serait-il payé? etc... On usa d'abord des mesures empiriques. Le Second Empire à ses débuts fit la guerre de Crimée. Pour transporter ses hommes à Marseille, il se borne à requérir non les employés — soumis tout au plus à la loi de police de 1845 — mais le matériel des compagnies. Si des mécaniciens, chauffeurs et serre-freins désirent s'en aller et que leurs chefs soient d'accord, nous ne connaissons rien qui puisse les empêcher. Les Etats-Unis puis l'Allemagne entreprennent comme le maréchal Niel des études systématiques sur ce point. Par malheur pour nous, les études de Niel furent délaissées par son successeur. L'Allemagne, elle, avait une organisation complète.

On voulut améliorer notre situation. Le texte voté en 1877 prévoyait la réquisition des hommes dans trois cas :

Celle des marins qui est traditionnelle,

Celle des employés de chemins de fer susceptibles d'être groupés en unités militaires et soumis à un statut mixte par la loi de 1875. Militaire au delà de la base d'opération, mi-civil, mi-militaire en deçà.

De tous les guides, messagers, ouvriers dont l'on pouvait avoir besoin. L'armée française s'organisait.

L'adoption de la formule « nation armée » oblige le gouvernement d'étendre les réquisitions aux mines, voies navigables, surtout aux innombrables établissements industriels dont on devait s'assurer le concours et que l'on pourrait exploiter en régie.

Ainsi complétée en 1911, la loi de 1877 n'avait plus besoin d'être étendue quant aux personnes. Elle pouvait être précisée et le fut jusqu'en 1940 quant aux statuts des requis, par exemple, quant aux nouveaux domaines de la guerre (aviation, cf. la loi de 1935 prévoyant la possibilité de requérir le personnel des compagnies privées en même temps que les avions). Ce sont des variantes, non des innovations.

Les ministres militaires peuvent requérir les hommes dès qu'ils en ont besoin s'il s'agit de spécialistes, ainsi les cheminots, les marins ou les aviateurs. Par contre, ils doivent attendre la mobilisation pour

soumettre à leur autorité les entreprises que la Révolution et tout le XIX[e] siècle laissaient aux particuliers : les établissements industriels, les mines, les voies intérieures.

Enfin au moment où nous nous arrêtons une grande question se pose encore : comment sera recruté le personnel civil ou demi-civil travaillant pour l'armée. Les guerres mondiales vont nous l'indiquer. Elles nous apprendrons aussi que l'armée n'est pas seule dans une nation, surtout si elle est immense. Il faut penser à la vie des civils et bientôt l'on devra requérir pour eux des denrées qui se raréfient.

CHAPITRE II

LES REQUISITIONS DE PERSONNES DEPUIS LES GUERRES MONDIALES LE STATUT DES REQUIS

L'emploi des réquisitions de personnes n'a fait que s'étendre depuis le début des grandes guerres que nous connaissons. Certains signes tels que les armements généralisés faisaient pressentir leur approche. Dès 1914 on a voulu employer ce mode de contrainte permettant de fournir ce dont il était besoin à l'armée d'abord, aux civils ensuite. Les textes dont on disposait ont été progressivement complétés. A l'issue de la première guerre mondiale, ils sembleront encore insuffisants et la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation en temps de guerre devra préciser la situation des requis et les besoins à satisfaire ainsi. Ce sera l'objet de notre dernier chapitre. Ici, nous examinerons dans un ordre chronologique qui nous paraît le plus simple :

A. — Les réquisitions de personnes militaires puis civiles faites de 1914 à 1918 et leur fonctionnement.

B. — De 1919 à 1938, l'entre deux guerres.

§ 1. — La guerre éclate en 1914 entre la France et l'Allemagne. Une immense armée est mise sur pied par les deux adversaires. Tout de suite, il faut faire appel à des hommes qui pourraient être des soldats mais à qui l'on reconnaîtra un statut particulier, celui de requis car l'on a besoin d'eux comme tels.

Nous savons déjà que le ministre de la Guerre possède en vertu des lois des 3 juillet 1877 et 23 juillet 1911 le droit de requérir, de faire exploiter en régie à l'aide du personnel nécessaire les chemins de fer, dont l'organisation militaire est prévue, les mines et surtout les exploitations industrielles. Les textes susvisés sont très brefs et ne précisent pas le sort fait aux hommes ainsi retirés des armées. Les lois militaires ne sont pas beaucoup plus disertes sur ce point. Celle du 15 juillet 1889 prévoit qu'un certain nombre de fonctionanires et d'employés appartenant à l'armée active ne rejoindront pas d'emblée leur corps en cas de mobilisation. Ils sont désignés par un tableau A,

annexe à la loi. Leurs aînés placés dans le même cas figurent sur des tableaux B et C. Ils doivent, eux, attendre un ordre spécial pour rejoindre le front.

La loi du 21 mars 1905 art. 42 précise leur statut. Il s'agit de personnes « dont les services sont essentiels à l'armée ». Elles restent « à la disposition du ministre de la Guerre et attendent ses ordres ». Leurs infractions à la discipline sont soumises à la juridiction des Tribunaux militaires, mais ce point mis à part il s'agit de purs civils, logeant à leur domicile habituel, remplissant leurs fonctions coutumières et percevant leur traitement. Les tableaux A, B, C nous les énumèrent. Ce sont les fonctionnaires des différents départements. Suivant les besoins, c'est la totalité du personnel ou une faible partie qui est « mise en sursis ». Dans le premier cas rentrent tous les agents des administrations centrales et services extérieurs des ministères militaires, des P.T.T., les plus jeunes n'iront au feu qu'une fois la mobilisation terminée. Les gardiens de la paix et gardiens de prison attendront un ordre exprès pour partir. On a trop besoin d'eux. Dans les autres ministères seuls les très hauts ou moyens fonctionnaires bénéficient du sursis (les Finances mises à part). Soumis pour un temps limité à des obligations civiles bien plus que militaires, ce personnel assure la continuité des services publics. Il a un statut mixte ; civil quant à son rôle social, militaire quant à la discipline.

La loi de 1905 nous apprend aussi que les hommes indispensables à la bonne marche des fabrications de guerre feront l'objet de réquisition tels les ouvriers spécialisés. Une telle disposition allait être en parfaite harmonie avec le texte voté en 1911. Malheureusement, il n'avait pas été prévu qu'il faudrait passer de l'état de paix à l'état de guerre. L'utilité d'un recensement immédiat et périodiquement révisé des ouvriers spécialisés n'avait pas paru immédiate et il ne fut pas été édicté. Les ouvriers mobilisables furent appelés sur le champ pour la plupart en août 1914 et dès la fin de cette même année on dut rappeler de chaque corps au moins les plus anciens d'entre eux pour parer à la crise de munitions qui s'était fait durement sentir après la bataille de la Marne. Ces hommes, rappelle M. Bloch dans sa thèse sur les réquisitions de personnes, étaient des soldats. Devenus « mobilisés d'usine » selon le terme d'alors et travaillant côte à côte avec des civils ou des camarades requis assez tôt pour ne pas connaître la guerre, ils ne percevaient qu'une simple solde.. Ils se trouvent lésés et des grèves en résultent. Le public, souvent mal informé, trouve injuste que des soldats risquant leur vie chaque jour ne reçoivent que quelques sous et des ouvriers un bon salaire. M. Albert Thomas, sous-secrétaire d'Etat à l'Armement, unifie la situation des mobilisés d'usine et celle des affectés spéciaux. Tous bénéficieront de la loi de 1905, ne rejoindront pas leur corps d'office, percevront le salaire courant et seront protégés par la législation civile sur les accidents de travail.

Ils sont sévèrement contrôlés par l'Inspection des Forges et des

commissions paritaires (trois ouvriers, trois patrons par région militaire) qui auront à décider de leur maintien sur place. Sur 238.000 ouvriers alors « mobilisés », près de 200.000 sont maintenus et affectés au lieu où ils travaillent, sauf contre-visite par un médecin militaire. Ils bénéficient des lois sociales et civiles sur le travail même pour la constitution d'une retraite.

Leur discipline est celle de l'atelier. Nous avons donc en face de nous de purs civils, simples requis, mais tandis qu'en 1793 on appelait requérir effectuer une mobilisation générale, nous voyons maintenant ce dernier terme envelopper tout, même les services civils.

La loi elle-même nous fournit la preuve que cette qualité de civils est bien leur :

1° Aucune des faveurs accordées aux mobilisés combattants (permissions, congés, franchise postale) ne peut leur être attribuée.

2° Bien qu'ils soient assujettis à des mesures de police, au port d'un livret et d'un insigne spécial, qu'ils doivent subir certaines contraintes imposées aux militaires (débits de boissons, p. ex.) ils sont, nous dit la loi du 31 décembre 1916, redevables de la taxe militaire frappant les mobilisables non appelés. Un décret du 18 octobre 1917 rend même aux Inspecteurs du travail l'exécution des dispositions réglementaires relatives au régime du travail pendant la guerre. Jusque-là des employés de l'Armement jouaient ce rôle dans des établissements publics ou privés.

3° Ces mobilisés peuvent s'affilier à un syndicat.

C'était faire preuve de beaucoup de « compréhension » pour cette catégorie de travailleurs. Certains d'entre eux firent cependant grève en 1917. Clémenceau, furieux, y mit fin en menaçant de faire appel à des régiments de ligne pour les mettre à la raison... Les requis, étant soumis à l'autorité militaire, ne pouvaient s'absenter sauf maladie constatée par un médecin de l'Armée. C'est la guerre seule qui affecte.

Par ailleurs l'Etat, acheteur essentiel, sinon unique, règle le taux des salaires, la hausse et la baisse, l'emploi de la main-d'œuvre étrangère, mais les contrôleurs sont souvent désarmés : les bordereaux de solde manquent par habitude, ou encore, deviennent caducs en raison du coût de la vie. L'Etat pouvait néanmoins exercer une très forte pression pour freiner l'ascension des prix. Il le fit très sagement.

Les femmes ne jouant qu'exceptionnellement un rôle important, les réquisitions de personnes s'adressaient essentiellement aux hommes. Elles avaient montré la différence de mentalité existant entre les campagnes, les usines, les armées. Le Gouvernement ne prit pas de nouveaux textes. Il fit très largement appel à la main-d'œuvre féminine dans les usines et moitié par prudence, moitié par respect de la liberté humaine, se refusa formellement, les travaux préparatoi-

res à la loi du 3 août nous le prouvent, à instituer une réquisition générale baptisée mobilisation civile.

La guerre prit fin, mais ses enseignements ne furent point perdus. Ils auront bientôt l'occasion de s'employer.

§ 2. *L'entre deux guerres* : L'étude de cette période est pleine d'intérêt même au point de vue qui nous préoccupe.

En 1923, l'Etat-Major, fournira à M. Poincaré, Président du Conseil, un projet de loi sur l'organisation de la nation en temps de guerre. Le projet, discuté, modifié, voté et oublié ne deviendra loi qu'en 1938. Jusque-là, aucun texte n'aura prévu comme le voulait le gouvernement les réquisitions de civils pour subvenir aux besoins civils. Les réquisitions militaires seront légèrement précisées par une loi du 18 juin 1934 sur le recensement des automobiles et une autre du 12 janvier 1934 sur le rôle du ministre de l'Air. Par contre, dès 1923, une loi du 1er avril sur le recrutement de l'armée (*J. O.* du 5 avril) pose un certain nombre de principes qui tendent à réduire le nombre de requis nécessaires en cas de guerre.

1° Tout homme qui *par son âge* doit le service militaire est mobilisé.

2° Tout mobilisé est affecté au poste où il est le plus utile à la défense du pays.

Ce serait organiser avec réflexion ce que l'on a pu ou voulu faire en 1917. On réduit d'ailleurs les proportions du projet. Les services personnels de l'homme sont seuls envisagés.

On put parer aux inégalités choquantes constatées pendant la guerre de 1914-1918.

1. — Les affectés spéciaux sont des militaires. Ils reçoivent leur solde sans salaire civil, n'ont droit qu'à des primes de rendement.

2. — Ils sont dès le tempsde paix à la disposition du gouvernement qui leur accorde, en contre partie la dispense de périodes d'exercice.

Ces hommes tendent donc à devenir des militaires, soumis à une discipline, à un encadrement militaire. Ils forment trois catégories :

a) Les hommes des services spéciaux soumis naturellement à la hiérarchie militaire;

b) Ceux de professions agricoles, commerciales ou industrielles qui travaillent dans des établissements militarisés ou non. Ils ne perçoivent pas de salaire.

c) Les fonctionnaires ou employés affectés sur place et soumis à la même autorité.

Le R.A.P. du 17 septembre 1930 a grand soin de préciser : les affectations spéciales ne seront maintenues que dans la mesure où l'on ne peut les attribuer à des requis civils. Ceux-ci avaient été prévus par la loi du 31 mars 1928.

Nous avons donc désormais comme en 1914 :

Des requis civils;

Des affectés spéciaux militaires.

Il sera fait un honnête usage de l'affectation spéciale au début de la seconde guerre mondiale, mais bien des textes d'ici là auront le temps de voir le jour.

Ceux que nous avons notés paraissent se chevaucher. Le R.A.P. de 1926 est précédé d'un rapport de M. Painlevé qui indique pourquoi l'assimilation lui semble souhaitable. La réquisition peut donc être prévue à longue durée. Deux ans plus tard, la loi du 31 mars 1928 stipule : « Tout Français du sexe masculin, non soumis aux obligations de la présente loi pourra être individuellement convoqué à titre de requis civil, hors le cas d'incapacité physique absolue, pour être employé en temps de guerre aux services administratifs ou économiques ». Le requis a beau être employé par l'armée, sa qualité de non combattant est ici proclamée. C'est un simple employé que la dureté des temps va soumettre à des lois plus sévères que de coutume. Il ne sera soldat que lors de son appel sous les drapeaux. La solution sera confirmée en 1938.

Parallèlement aux lois militaires qui s'efforcent de préciser quelle est la situation de l'individu requis à des fins de Défense Nationale, d'autres vont étendre le champ d'application de la loi du 3 juillet 1877 modifiée le 23 juilet 1911 sur les réquisitions militaires.

Nous avons craint des complications internationales au moment du plébiscite de la Sarre. Sans doute, notre gouvernement n'avait pas fait de propagande et négocié prudemment. Il fut cependant décidé par la loi du 21 janvier 1935 qu'en dehors des cas classiques de réquisition — mobilisation, rassemblement de troupes, celle-ci pourrait être décidée après discussion en conseil des ministres sur proposition du ministre de la Guerre. On pouvait agir discrètement et rapidement, disposer surtout des biens, mais aussi des hommes.

Le même mois l'art. 35 de la loi de 1877 dont les stipulations visaient les réquisitions de l'autorité maritime, s'étend dangereusement pour l'avenir : le Ministre de l'Air institué en 1928 reçoit les mêmes prérogatives que son collègue. Le R.A.P. d'application est complété par un titre VII bis, du 24 août 1939 bien tard malheureusement, qui prévoit de façon expresse :

Art. 73 bis. — 2° La réquisition du personnel français de conduite de ces aéronefs, ceux dont la prise est envisagée et à son défaut, toutes personnes de nationalité française susceptibles d'assurer le convoiement desdits aéronefs au lieu désigné par l'autorité requérante;

4° L'ensemble du personnel français ainsi que le matériel de toute nature servant au fonctionnement d'une entreprise exploitant des aéronefs ».

Deux situations sont ainsi prévues :

a) Le propriétaire, son pilote ou un pilote quelconque peuvent être requis de conduire sur un aérodrome les aéronefs possédés tant par des particuliers que par des compagnies publiques ou privées. C'est un service très bref que l'on demande. Il semble par la généralité même des termes désignant le conducteur, que celui-ci soit soumis à un simple devoir civil.

b) L'ensemble du personnel français, les étrangers étant écartés d'un service si important, susceptible d'assurer le fonctionnement d'une entreprise exploitant des aéronefs.

Le terme d'entreprise nous fait penser que l'Etat a l'intention de se substituer aux compagnies — ce qu'il a fait effectivement — en temps de guerre. Le personnel technique de ces organismes lui est nécessaire. Il paraît vouloir le traiter comme civil, lui laisser son salaire tant en raison des dangers qu'il court que de l'état d'esprit du public bien modifié déjà.

« Donner de hauts salaires aux ouvriers et 10 sous aux soldats est une faute et une injustice » avait dit crûment un député, M. de Champeaux, lors des études faites sur la préparation de la loi de 1938 (art. 15 déf., art. 17 du projet), l'année même où on l'allait voter. La guerre allait permettre de vérifier. Depuis plusieurs années on craignait son approche et on hâtait les discussions.

CHAPITRE III

La loi de 1938. — La seconde guerre mondiale

Poursuivies depuis quinze années les études allaient aboutir, non que les textes fussent au point, mais par la seule crainte de la guerre.

A. — Ceux que l'on requiert.

La réquisition n'est plus improvisée au cours d'une guerre. « Dès le temps de paix » dit l'art. 2, le Gouvernement prépare :

a) la mobilisation.

b) l'utilisation en temps de guerre de toutes les forces et ressources du pays.

C'est au Président du Conseil lui-même, que revient le soin d'organiser cette utilisation.

Les ministres sont des collaborateurs, les militaires d'abord, les civils ensuite. Tous peuvent même agir par délégation (art. 15 du R.A.P.).

La mobilisation sera donc totale, mais chaque homme aura une affectation différente suivant son âge et ses aptitudes. Il sera requis ou « sous les drapeaux ». L'art. 24 a grand soin de préciser : « Toutes les personnes de sexe masculin. Français et ressortissants français, âgés de plus de dix-huit ans, même soumis aux obligations de la loi

sur le recrutement... sous réserve qu'ils ne soient pas utilisés par les ministres intéressés, peuvent être requis dans les conditions fixées par la loi du 3 juillet 1877... la loi du 31 mars 1928 et la présente loi. L'appel sous les drapeaux fait cesser la réquisition.

Aux termes de la loi et des R.A.P. qui l'appliquent, les personnes requises peuvent être :

1° Les citoyens français, dans les conditions que nous dicte le texte précité;

2° Certains étrangers, en particulier les apatrides et bénéficiaires du droit d'asile.

Les émigrés russes ou arméniens titulaires du passeport Nansen. Les personnes expulsées de leur pays, notamment d'Allemagne, d'Autriche, d'Italie ou autres, pour raisons politiques ;

3° Les étrangers appartenant à une nation ennemie sont traditionnellement expulsés ou internés. Ceux qui relèvent d'une nation neutre sont dispensés de toute réquisition de personne d'après la coutume internationale. En ce sens, un arrêt du Tribunal militaire de Cassation de Paris en date du 30 novembre 1939 :

« Attendu, dit le Tribunal, qu'il ressort du jugement attaqué que C..., R..., et C... F... ont été déclarés coupables du délit d'abandon du travail, dans une usine réquisitionnée ainsi que son personnel, ont été condamnés par application de l'art. 31 de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation en temps de guerre, modifiée par celle du 1er septembre 1939;

« Attendu qu'aux termes de l'art. 19 de la loi du 11 juillet 1938, la situation des ressortissants alliés ou neutres stationnés en France, était réservée et devait être réglée par les dispositions réglementaires prises postérieurement à la promulgation de ladite loi;

Attendu qu'il résulte d'autre part de la confrontation tant du décret du 28 novembre 1938 portant R.A.P. pour l'application de la loi du 11 septembre 1938, art. 10, que du décret du 12 avril 1939, art. 2, que la réquisition des personnes n'est envisagée que pour les Français et ressortissants français, pour les apatrides...

Attendu qu'un décret eût été nécessaire pour étendre aux ressortissants neutres la législation française en matière de réquisition; qu'une telle mesure n'a pas été prise; attendu qu'il n'est pas contesté que C... V... et C... F... soient sujets belges.

...° Que les textes visés au jugement de condamnation ne leur étaient pas applicables;

Par ces motifs : — casse et attendu qu'il n'y a ni crime, ni délit, déclare qu'il n'y a pas lieu à renvoi ».

Les attendus précis de ce jugement fortement motivé nous in-

diquent d'ailleurs que seuls, les nationaux des puissances alliées peuvent faire l'objet de réquisitions après entente avec leurs gouvernements.

De même que certains protégés français, les Tunisiens et les Marocains avaient été requis par des textes spéciaux, tels le D. L. du 20 janvier 1940, pris à la suite de décisions internes, le dahir du 13 septembre 1939 pour les Marocains, le décret beylical du 29 septembre 1939 pour les Tunisiens, les ressortissants de deux nations alliées les Tchèques, à la suite d'un accord du 18 novembre 1939; les Polonais, dès l'accord du 2 octobre 1939 furent soumis à la réquisition de personnes.

Les Anglais, sous la pression de qui nous avions trop tôt déclaré la guerre à l'Allemagne, ne paraissent avoir eu aucun goût pour des ententes à ce sujet. Souvenirs de « l'Habeas Corpus », ou dédain de l'étranger? Les deux peut-être à la fois. Quant aux Norvégiens, Danois, Hollandais, Belges, ils combattaient trop peu de temps à nos côtés pour que des textes fussent opportuns en la matière.

Pourront donc être requis les Français, ressortissants et protégés français, certaines catégories d'étrangers.

Les requis civils :

En 1938 le droit de requérir, laissé aux ministres civils pour les besoins de leur département, est faible. Ils ont droit de déléguer leur autorité à de nombreux fonctionnaires, bien que la loi ne leur permette d'agir qu'après les militaires. Des abus sont à craindre. Le législateur en a souci et le laisse paraître dans le rapport au Président de la République précédant le décret du 28 novembre 1938. Aux termes de celui-ci, tous les ministres remettent à un seul d'entre eux, le pouvoir de requérir les personnes. Le ministre de la Guerre ne conserve lui-même de droit que pour organiser la Défense passive. Le Président du Conseil arbitrera les conflits susceptibles de s'élever entre les divers départements.

Un service public est désormais chargé, dès le temps de paix, d'organiser les réquisitions. Assisté d'une commission centrale à Paris, le ministre du Travail dispose en province des Commissions régionales et d'un inspecteur du Travail par département. Il s'enquiert des besoins de chaque département ministériel et procède à tous les recensements désirables. Les indications lui sont fournies par les intéressés eux-mêmes: mineurs de 18 ans, de 14 ans même, aux termes de la loi du 19 mars 1939, restée inappliquée, *puis leurs parents ou ceux qui en tiennent lieu.*

Ces derniers sont responsables en cas de non déclaration. Les femmes sont, en principe, exclues par le Sénat en 1938, mais de juillet à novembre des changements sont apparus. Aussi le décret portant R.A.P. prévoit-il leur emploi comme personnes requises dans deux cas fort étendus :

1° Si elles appartiennent à un service public ;

2° Si elles exercent déjà un emploi dans un établissement industriel requis, catégorie fort nombreuse. En ce sens :

Un arrêté du 24 août 1939 (Droit social 1940, p. 113) décide en son art. 3 « la réquisition s'adresse : aux hommes, aux femmes, aux mineurs français et ressortissants français », qui exercent un emploi dans un établissement privé requis ;

3° Si elles exercent un emploi dans un secteur utile à l'activité privée et indirectement nécessaire à l'Etat.

Ainsi les travailleuses agricoles.

Comment s'opère la réquisition ?

Elle revêt plusieurs formes : :

a) Par lettre d'affectation, « Certains personnels » qui ne sont pas autrement précisés le 28 novembre 1938, art. 18, peuvent recevoir dès le temps de paix une affectation. Avis en est donné par lettre émanant, soit de la Commission centrale, soit du Service public qui les utilise, soit du Préfet.

Il semble que ce procédé était plutôt destiné aux fonctionnaires ou agents publics ;

b) D'une manière plus générale, le requis l'est toujours indépendamment de son entreprise. Il reçoit un avis individuel de réquisition. Celui-ci porte l'indication du poste à occuper et le lieu où il se trouve. Un délai est fixé pour rejoindre le lieu de travail (art. 17) ;

c) Les ouvriers et employés d'usine peuvent être requis d'une manière plus générale encore, par voie d'affiches apposées sur les murs de l'établissement où ils travaillent.

On peut comparer la lettre d'affectation aux tableaux A, B, C, des lois de 1889 et 1905 qui s'occupaient il est vrai, exclusivement des fonctionnaires. Ceux-ci étaient appelés par ordre individuel, mais ils ne partaient pas *ipso facto* pour l'armée en cas de mobilisation. La réquisition des personnes a surtout pour but leur maintien sur place.

L'appel par voie d'affiches est semblable à celui prévu en 1911 et appliqué en 1914. Il ne dispense pas les hommes de suivre les instructions portées sur leur livret militaire, la catégorie *b*) nous semble la grande innovation de 1938. Désormais les membres d'un certain nombre de professions désignées par le ministre du Travail seront requis civils et n'iront sous les drapeaux que sur ordre formel.

Le nombre des travailleurs indispensables à l'arrière va s'élever mais au détriment de l'avant.

Un grand nombre d'ouvriers va donc se voir signifier un ordre de réquisition, même en temps de paix, s'ils exercent leur métier dans un établissement requis. Tous les agents vont-ils être appelés ? Non, certainement. Il faut qu'il y ait un lien étroit entre l'homme

et le service employeur, qu'un contrat de travail soit intervenu. Un contrat d'apprentissage ou d'essai n'oblige pas, ne suffit pas pour permettre la contrainte. Il faut un lien plus durable et plus solide.

Le nombre des agents publics s'est accru beaucoup depuis 1914-1918. On a abaissé les limites d'âge leur permettant de se retirer. Il serait utile que des hommes âgés, mais encore en bonne santé, puissent remplacer au plus tôt leurs cadets soldats. L'article 14 du décret de novembre 1938 porte expressément que les retraités aptes à l'exercice de leur ancien service pourront pendant une période de cinq ans, suivant la date de leur mise à la retraite, être requis par leur administration.

Les obligations du requis :

Dans les établissements publics comme dans les entreprises privées, le personnel requis doit effectuer le travail demandé.

Il y est tenu dès que sa qualité lui a été notifiée par le maire qui fait fonction d'intermédiaire ou par l'entreprise avisée directement.

Tant que dure la réquisition, il lui est interdit de quitter ses fonctions, sauf mutation ou empêchement constaté (maladie grave ou infirmité reconnue par un médecin de l'Inspection du Travail), il doit respecter scrupuleusement la discipline générale de l'établissement, il encourt des amendes s'il enfreint les consignes. Il peut être « mis à pied » s'il fait mal son ouvrage, contraint de travailler sans traitement. Si l'établissement est replié ou simplement déplacé, il est tenu de le suivre.

Les obligations de l'employeur :

Il doit prendre en compte le personnel de l'établissement, et ce, à compter du jour de la réquisition. Le taux du salaire est celui fixé par l'usage ou par un contrat collectif au 1er septembre 1939.

Il doit occuper le personnel qui lui est affecté, mais alors des difficultés surgissent : si l'ouvrier requis l'est à tort, l'employeur s'adresse à l'Inspecteur du Travail. Il lui demandera une mutation.

Parfois l'effectif apparaît en surnombre. L'inspecteur du travail enquête et fait une estimation. Le ministre décide.

En cas de faute grave, l'ouvrier requis peut être licencié sur le champ; l'employeur doit saisir aussitôt l'Inspecteur du travail qui confirme ou, s'il y a faute du patron, peut le contraindre par voie réglementaire à indemniser tant la victime que l'Etat.

Il peut y avoir non-affectation. Un représentant du ministre demandeur est aussitôt saisi par l'Inspecteur du Travail. Il doit décider dans les cinq jours s'il y a lieu au paiement du salaire.

Ces cas mis à part, employeur et employé demeurent soumis à un contrat de travail simplement « assoupli ».

La discipline :

En vertu du décret-loi de 1939, les requis civils étant des mobilisés relèvent uniquement des tribunaux militaires. En ce sens un jugement du Tribunal militaire de la 3e Région condamne le 9 janvier 1940 un requis à six mois de prison et 100 francs d'amende pour abandon de travail. Le Tribunal militaire de Cassation confirme et rejette le pourvoi — arrêt du 1er février 1940 — Id. un arrêt de ce Tribunal du 13 février 1940 (*Gaz. du Palais* 1940, 1-9) avec d'intéressantes déclarations de M. le Lt-Colonel Rouast, commissaire du Gouvernement ; un ouvrier requis ayant tenu des propos injurieux (les anciens combattants ont de l'or plein la gueule) et menacé de mort un assistant (je te casse la g... si tu me fais f... à la porte) est condamné à cinq ans de prison et 1.000 francs d'amende. La cour de l'usine requise étant considérée comme lieu public.

Or, la justice correctionnelle peut également agir et appliquer les textes prévus par la loi du 11 juillet 1938, art. 31 et le décret du 3 novembre 1939 en cas de sabotages ou malfaçons.

Il y a chevauchement des deux ordres de juridiction.

Si des difficultés intérieures s'élèvent, elles sont tranchées par les Prud'hommes en matière professionnelle et par l'Inspecteur du Travail en matière disciplinaire.

La situation sociale du requis civil :

1. Il est d'abord rémunéré, a droit à un salaire. S'il est ouvrier le montant sera celui fixé par les conventions collectives. S'il est agent de l'Etat ou d'un service public son traitement lui est maintenu.

Les médecins civils requis bénéficient d'une indemnité forfaitaire.

Ces dispositions de textes divers révèlent un même but : celui de déranger le moins possible la vie de la nation, en apparence plus qu'en réalité. Certes la France pouvait apparaître comme « l'oasis de l'Europe » en 1938 mais lors de la guerre ces mesures accentuèrent notre infériorité. L'organisation se révéla défectueuse. La plupart des soldats vivaient avec vingt sous par jour, quelques-uns, fonctionnaires ou agents publics, percevaient leur traitement et les ouvriers avaient à l'arrière une apparente sécurité en sus d'un salaire normal. La situation entrevue au cours des travaux préparatoires par M. de Champeaux qui la dénonça en Commission est une des failles du système.

2. Il est par contre fort douteux, selon M. Danel, que le droit au congé subsiste en temps de guerre. Le ministère de la Guerre doit donner son accord et sera sans doute réticent. Une permission paraît plutôt réservée aux militaires qui se battent effectivement.

Sur ce point, la différence sera sans doute atténuée du fait que soldats et civils courent de plus en plus les mêmes risques en raison des attaques aériennes et de l'usage des armes volantes.

3. Les requis civils sont protégés par la législation ouvrière sociale en vigueur d'après les termes mêmes de l'art. 15 dernier alinéa de la loi du 11 juillet 1938 et le décret du 19-10-1939. Les conventions collectives de travail et sentences arbitrales sont applicables.

Aux lois du 9 avril 1898 sur les accidents de travail et 25 octobre 1919 sur les maladies ont succédé un seul texte, la loi du 25 octobre 1940 sur le fonds de solidarité nationale qui donne les mêmes résultats.

4. Le régime des assurances et celui des allocations de chômage sont toujours applicables.

Nous avons affaire chez un requis à un civil pur à qui l'on reconnaît le droit d'emmener gratuitement sa famille avec lui si le transport est possible à une espèce de fonctionnaire qui peut prétendre recouvrer son emploi lors de la levée de la réquisition. S'il ne le peut, il a droit à une indemnité.

Les requis militaires :

Ici encore plusieurs catégories.

Un individu peut être requis pour une partie seulement de son activité. Des jeunes gens bien préparés de 16 à 18 ans peuvent faire d'excellents secouristes et tous les citoyens en général, non appelés, sous les drapeaux peuvent, même déjà requis, l'être encore en dehors de leurs heures de travail pour assurer la défense passive.

Ils reçoivent une modeste indemnité et sont soumis à une discipline militaire stricte dans leurs exercices et leurs fonctions. Ils sont assurés en contre-partie d'une pension pour blessure contractée en service.

Les requis de la défense passive le sont par le ministre de la Guerre. Ils sont civils la plupart du temps, ont un statut militaire lors des attaques aériennes ou des exercices. Mieux que les ouvriers requis depuis 1938, ils évoquent les travailleurs de 1914-1918 par leur caractère mixte.

Les affectés spéciaux :

Ce sont des militaires que les ministres de la Défense nationale peuvent mettre à la disposition de leur collègue du Travail en raison de leurs capacités techniques. Ils sont désignés pour une période fort courte : trois mois, sauf renouvellement, qui est d'ailleurs fréquent. Ils peuvent être rappelés sous les drapeaux mais pendant qu'ils travaillent en usine ou comme agriculteurs, il semble que leur statut militaire soit suspendu. On lui a substitué un statut civil presque dans tous les cas. Sans doute l'autorité militaire prétend connaître de leur discipline mais c'est à peu près tout.

Le droit de percevoir un traitement ou un salaire leur est reconnu par les mêmes textes que les requis civils (art. 15 de la loi du 11-7-38 et R. A. P. du 28 novembre 1938).

Sur les sommes reçues, affectés spéciaux et requis civils payent la même contribution nationale extraordinaire de 15 %.

Un même prélèvement de 40 % sur les heures supplémentaires est effectué dans les deux cas au profit du Fonds de solidarité nationale. Ils bénéficient de la législation ouvrière et sociale comme leurs collègues mais ne peuvent bien entendu se réclamer de la loi du 31 mars 1919 sur les requis civils.

S'ils se trouvent injustement traités, ils doivent se tourner non vers les Prud'hommes puisqu'ils sont censés être demeurés soldats mais vers l'Inspecteur du Travail ou l'autorité militaire.

A défaut de convention collective le ministre décide seul de leurs conditions de travail par profession et par région, ce qu'il ne pouvait faire en 1914-1918.

Ils sont soumis aux mêmes obligations, aux mêmes sanctions que les requis civils sauf s'ils travaillent dans un établissement de l'armée: les infractions au règlement équivalent à des fautes contre la discipline et sont punies comme telles.

L'autorité militaire a seule qualité pour muter, l'employeur civil ne le peut.

Les affectés spéciaux n'ont plus droit aux avantages réservés aux militaires : Ainsi la législation sur les loyers (D.L. du 26-9-1939, *J. O.* du 5-10-1939, et D.L. du 14-10-1939, *J. O.* du 4-11-1939, sur l'application du premier texte aux métayers ou locataires).

De même, ils ne profitent pas de la suspension des délais et des poursuites.

Dans un ordre plus modeste, ils ne profitent pas de la franchise militaire, du droit aux colis, etc...

Ce sont des requis plutôt que des soldats en vacances, ayant retrouvé leur statut civil.

Il nous semble au terme de ce long exposé que l'on a fait un large usage de la réquisition au cours de la guerre de 1939-1940. L'Administration s'étant montrée généreuse, on a compté plus de 900.000 requis au cours des six premiers mois de 1940, alors que la plupart des commandes étaient exécutées à l'amiable. Les hommes autant que les armes ont manqué en 1940. La loi était trop large. Elle demeure en vigueur et selon l'art. 13 requiert, en cas de guerre ou de tension diplomatique, tout Français de rester à son poste. Cet ensemble de mesures n'a pas empêché l'immense exode de 1940. Le texte est à refaire. Il voulait maintenir les personnes sur place. Le législateur espérait peut-être que la guerre se ferait aux frontières, sans cela ses prescriptions manquent de base. Il faudra modifier.

Les applications de la loi de 1938 :

Toujours en vigueur, ce texte a été utilisé par les différents gouvernements qui se sont succédé en France depuis sa promulgation.

Nous avons déjà fait quelques allusions aux textes pris par les derniers ministères de la IIIe République. Les décrets les plus importants peuvent servir d'illustration : le 24 août 1939 paraissent deux arrêtés, l'un ordonne la réquisition collective du personnel des chemins de fer. Il est relativement précis car il applique des textes antérieurs à la loi de 1938, ceux qui ont servi en 1914-1918. L'autre, beaucoup plus étendu, ne l'est pas. Il s'inspire de la loi récente et requiert collectivement tout le personnel travaillant pour la Défense nationale. Or, quel est ce personnel ? Directement ou indirectement d'innombrables usines travaillent pour la guerre. Elles sont nécessaires à armer, mais plus encore à habiller, chausser, faire vivre les troupes et la population civile.

Une entreprise peut être amenée à des travaux très divers, dont certains n'ont qu'un lointain rapport avec la guerre (cf. Saint-Gobain par exemple). Il faudrait, nous semble-t-il, indiquer exactement les catégories de personnes requises que des ordres individuels répartiraient entre les établissements les plus puissants et les mieux situés. Sans cela, les discussions ne cessent point. D'autres textes prêtent à critique : Le jour où M. Guy La Chambre procédera au début de 1940 à une réquisition du personnel des compagnies aéronautiques, il entendra tout simplement maintenir sur place des agents non mobilisés. Or ceux-ci sont particulièrement favorisés dans leur traitement. Le ministre réquisitionne pour que des hommes au courant des dangers aériens ne quittent pas leur poste. A la même époque, réquisition des exploitants et salariés ruraux, la culture des terres étant essentielle à la nation (Décret du 23 février 1940).

C'est donner, semble-t-il, un coup d'épée dans l'eau, car il est bien précisé, art. 6, que ce texte n'empêche nullement le départ des mobilisés. Il eût été plus opportun de ne rien dire car les femmes, les enfants, les vieux travailleurs auraient fait de leur mieux comme en 1914-1918 sans que ce texte parût. Comme le précédent, comme le décret requérant collectivement le personnel de la batellerie avec le matériel, cette réquisition veut empêcher simplement un déplacement de main-d'œuvre nuisible à la nation. M. Daladier dit très justement dans le rapport au Président de la République, précédant le décret du 27 janvier 1940 sur la batellerie, qu'il est bon d'empêcher l'afflux des spécialistes de cette profession vers les centres usiniers où les hauts salaires les attirent. Ces points sont susceptibles d'être bombardés ; si les travailleurs le savent, ils ont tendance à fuir. M. Guy La Chambre a voulu les empêcher de le faire dans les services contrôlés par son département.

Ces réquisitions avaient des buts militaires autant que sociaux. Elles visaient l'industrie et ses travailleurs.

Le Gouvernement de l'Etat français agira sur d'autres points. Il ne s'occupera pas de l'industrie, il sait que pour vivre elle s'est

mise bon gré mal gré à travailler pour l'Allemagne plutôt que pour la France vaincue et occupée. Il se sait provisoire. Le maréchal Pétain doit faire vivre le pays jusqu'à la paix malgré les prélèvements allemands et présenter au peuple français un projet de constitution. Il s'occupera surtout de l'agriculture, s'efforcera de lui donner la main-d'œuvre nécessaire. A cette fin, il utilisera deux moyens dans les deux années où il reste libre de ses décisions (juin 1940-novembre 1942).

a) Il recourra à la réquisition du type classique. Tous les cultivateurs et travailleurs ruraux seront requis pour la durée de la campagne agricole et ne pourront être employés ailleurs (loi du 9 mars 1941 sur la réquisition de la main-d'œuvre adulte pour les travaux de la campagne agricole de 1941. *J. O.* du 22 mars 1941, p. 1255, et loi n° 3584 *bis* du 31 décembre 1941 portant réquisition de la main-d'œuvre pour la campagne suivante).

Ces textes établis en fonction de l'esprit que l'on voulait infuser à la corporation paysanne sont bien conçus : ils sont plus précis et, en temps normal, pourraient atteindre toutes les catégories de ruraux. Malheureusement nos récoltes ne nourrissent pas que des Français dont beaucoup ont faim mais aussi l'occupant exécré.

b) Pour remplacer en partie les paysans prisonniers, une loi du 10 mars 1941 instaure le service civique rural : les jeunes gens de 17 à 21 ans sont, une fois reconnus aptes, employés comme ouvriers dans les fermes. C'est une réquisition effectuée par le ministère de l'Intérieur sur les avis des Préfets qui procèdent aux recensements et aux affectations. L'enthousiasme est mince chez les jeunes gens. Beaucoup sont déclarés inaptes d'office. D'autres paient leur pension pour se reposer de l'année scolaire. La mesure ne porte guère.

En 1943, les Allemands exaspérés exigent le travail en Allemagne des jeunes Français. Ce n'est plus une réquisition, mais la déportation organisée devant laquelle tous ceux qui le peuvent se dérobent, se cachent, se font reconnaître inaptes. La réquisition n'est plus employée en France.

Elle l'est en Afrique du Nord. Les Anglo-Saxons ont débarqué en 1942. Le Comité de Libération nationale formé en 1943 décide que tous les Français sont requis au service du pays.

La réquisition peut affecter les formes les plus diverses qu'énumère l'art. 2 de l'ordonnance du 22 octobre 1943.

Elle couvre les mobilisés effectifs, les affectés spéciaux, les requis civils, les personnes de ces trois catégories placées en appel différé pour de courtes périodes.

Les femmes peuvent être mobilisées ou requises. Cette fois, le manque de bras oblige le Comité de Libération à dépasser la III^e^ République et par dessus le XIX^e^ siècle à rejoindre la Convention. Le même sens est donné aux mots : La réquisition de 1943 comme celle

du 23 août 1793 englobe le service armé, celui fait pour les armées, pour la nation qui se bat. Si les hommes ne suffisent pas à toutes les tâches les femmes les suppléeront même comme combattants. La pratique ne répondit peut-être pas sur ce point aux espoirs formulés mais depuis 1793 nul ne s'était encore soucié de la question. Les femmes comme les hommes peuvent être mobilisées et affectées spéciales si leurs aptitudes sont nécessaires à la vie du pays. Ces cas de mises en affectation spéciale seront prononcés par une commission centrale réunissant les représentants des divers commissariats intéressés (Production, Travail, Communications, Marine marchande).

Sur avis favorable, une haute autorité statue.

L'affecté spécial conserve son statut antérieur. Militaire, quant à la discipline, il est civil au point de vue social et familial.

Les non mobilisés, hommes ou femmes, peuvent être utilisés comme requis civils à l'âge de 18 ans. Les décisions peuvent être individuelles ou collectives (usines requises, art. 7). Des textes d'application sont prévus qui ne figurent pas au *J. O.* d'Alger.

Les personnes aptes au service et demeurées non mobilisées, affectées ou requises peuvent demeurer dans leur foyer « en appel différé ».

L'ordonnance n'oublie pas les musulmans algériens dont la situation est inchangée. Ils peuvent être mobilisés ou requis.

Ces derniers points sont simplement transcrits de la loi du 11-7-1938.

D'autres nécessités se font sentir. On a faim à Alger comme à Paris. Pour réduire les importations, une ordonnance du 29-1-1944 requiert la main-d'œuvre agricole et oblige les propriétaires de cultiver les terres, point singulier, omis par les législateurs de 1914-1918 comme par ceux de 1939-1940 : c'est au moment où l'on envoie au combat le plus grand nombre d'hommes, colons ou indigènes, que l'on veut consacrer plus de bras à la terre, simple inconséquence.

Ce texte comporte des mentions précises qui plus que bien d'autres nous font penser à l'influence de Vichy sur Alger. Du texte de M. Caziot nous retrouvons ici :

— L'interdiction d'embauchage dans une exploitation industrielle d'agriculteurs ou ruraux requis.

— Obligation de verser le salaire courant en période normale aux requis.

— Un demi-salaire en temps d'intempéries.

Ce n'est plus l'Etat par contre qui loge les requis comme en 1941-1942 mais l'employeur. Les Offices du Travail opèrent comme le prévoyait la loi de 1938.

La guerre continue, l'Afrique du Nord est libérée, puis la Corse et la France continentale. On a peu alors réquisitionné d'hommes :

les ports, les usines, les chemins de fer étant détruits pour la plupart. Quelques cas particuliers.

a) les marins :

La flotte marchande de la France avait en grande partie disparu au cours de la guerre de 19391945 comme nous l'avons déjà montré. Sa marine militaire avait eu le même sort. Pour maintenir les marins à la disposition de l'Etat, un décret du 22 janvier 1945 organise leur réquisition et les répartit en trois catégories :

ceux placés en appel différé.

ceux maintenus en réserve.

ceux mis en disponibilité,

moyennant des avantages matériels, ils sont tenus de répondre à tout appel venu soit de l'inscription maritime, soit de la marine marchande, ce régime doit prendre fin le 31 décembre 1947.

b) Un décret du 20 avril -945 requiert tous les médecins, pharmaciens, chirurgiens-dentistes de continuer l'exercice de leur profession sans ordre spécial :

Soit à leur résidence s'ils sont nés après le 1er janvier 1900.

Soit dans un autre lieu (mais alors sur ordre).

Soit aux armées comme mobilisés.

Les requis sur place exercent un service intermittent et reçoivent une rémunération forfaitaire en sus des gains de leur profession qu'ils peuvent continuer d'exercer.

Les médecins, étudiants en médecine ayant vingt inscriptions ou internes des hôpitaux peuvent être affectés à un service public exclusif de tout emploi privé : le contrôle médical des prisonniers et déportés qui posait alors de graves problèmes étant donné l'état de ces malheureux. Ils sont rémunérés ; « Ils ont droit, dit l'arrêté du 20 avril, à un traitement égal au traitement de début de médecins adjoints de sanatoria publics ». C'est fâcheux. Avec un égal dévouement les savants les plus célèbres pourraient être sur le même pied que leurs étudiants. Mieux vaudrait qu'ils fussent mobilisés. Ils auraient bénéficié d'un grade correspondant aux services rendus.

Sur ce point, nous revenons à la loi de 1938 pure et simple ou même à une application étendue de l'art. 475 § 12 du Code Pénal. Les médecins requis sont de tous âges. Ils le sont en raison de fléaux publics et non simplement de la guerre. L'indemnité de logement ou déplacement qui leur est accordée prouve qu'ils ne reçoivent une solde ou un traitement que dans des cas particuliers. La réquisition est plutôt qu'une obligation, un appel à leur sens moral et une application de l'art. 13 du R. A. P. paru le 28-11-1946. C'est une loi de stabilité. Les Français sont tenus d'exercer leur profession en paix comme en guerre. Certains seront mobilisés, d'autres placés dans des condi-

tions spéciales. Tous ceux qui ne sont pas touchés par un ordre particulier doivent poursuivre leur ouvrage sans défaillance.

Ainsi s'achève la période des réquisitions de personnes ouverte par la première guerre mondiale. Elle nous apparaît sous un jour de plus en plus totalitaire. Le désastre que nous avons subi très tôt en juin 1940 n'a pas permis aux textes votés d'être utilisés dans toute leur ampleur. Nous avons entrevu cependant que la nation tout entière devenait d'une manière de plus en plus apparente solidaire des combattants. Soumise dans tous les centres importants aux destructions que causent les bombardements aériens, elle se doit d'y faire face en se soumettant d'abord dans des secteurs limités mais indispensables comme ceux prévus par la loi de 1911 aux disciplines militaires. Mineurs, métallurgistes ont été requis pour assurer sans interruption les munitions de l'armée française et le fonctionnement de ses transports. Une réquisition plus symbolique que pratique oblige les ruraux à poursuivre leurs travaux. Si jusqu'en 1938 aucun grand texte n'est voté, on s'efforce de compléter les anciens, ceux consacrés à préciser la situation du personnel requis offrent un grand intérêt. Est-il militaire ou civil ?

Quelle que soit la solution, il est bon de reconnaître qu'il est les deux à la fois. La loi de 1938 prévoit le passage du temps de paix au temps de guerre. Il est des hommes qui resteront sur place, au moins quelque temps, d'autres qui partiront. On prévoit comment. La réquisition civile est générale pour les hommes, très fréquente pour les femmes. Celle des jeunes gens est largement envisagée mais ces textes aux formules très larges n'ont pas le destin qu'ils méritent ; ils ne sont guère appliqués. On oublie leur existence. L'Etat français sur un point limité, l'agriculture, montrera plus de précision, de souci des réalités juridiques. Les lois et décrets pris sont intéressants mais ils ne pouvaient être l'objet d'une application. Le gouvernement n'avait pas que la France à nourrir.

Le gouvernement du général de Gaulle connaît d'autres difficultés : il pense y pallier en faisant appel par la réquisition à la totalité des citoyens, des femmes et des hommes. Il complète la loi de 1938 et, lui aussi, constate son impuissance : ses soldats ne peuvent être levés régulièrement. Ce sont des volontaires et non pas des requis. Il manque d'argent, de moyens matériels, de tout ce que la France actuelle tente de retrouver et que de longues années d'épreuves lui permettront peut-être de retrouver et d'utiliser. L'homme ne compte pas sans les moyens matériels nécessaires à son action. Avant de songer à l'appel de requis, il faut préparer pour eux les moyens d'agir, d'effectuer le service dont on a besoin. Les réquisitions nées de la guerre sont terminées. Ne pourrait-on pas songer à rappeler le devoir moral de reconstruire en obligeant les citoyens à travailler pour cette fin ? La sanction n'aura de raison d'être que le jour où l'on donnera de l'ouvrage et où les matériaux auront cessé de nous manquer.

Conclusion

Nous arrivons à peu près au terme de l'enquête que nous avons menée. La réquisition est un droit que possède l'autorité publique. Elle lui permet dans les temps de péril, de guerre surtout, d'obliger tous les citoyens, les étrangers parfois, à fournir des prestations personnelles ou des livraisons de biens de toute nature sans indemnité préalable ni pouvoir de discussion. Cette définition placée en tête de notre thèse nous semble à maintenir.

Le droit de réquisition est un droit souverain qui atteint tous les ressortissants d'un Etat dans leur personne et dans leurs biens.

Longtemps très limité, il semble avoir crû sans mesure et l'on peut rêver en pensant qu'il domine le ravitaillement, la subsistance de nombreux pays ; qu'il est utilisé pour loger des armées ou des réfugiés en période de guerre ou de crise. La lecture des instructions de l'Intendance nous instruit sur l'intérêt qui s'attache au règlement des réquisitions d'usage d'immeubles particuliers, agricoles, commerciaux ou industriels privés ou publics et les minutieuses dispositions prises montrent l'importance de la question.

Le point faible aussi éclate à nos yeux : En 1938, l'Etat a généralisé le droit de réquisition attribué à tous les ministres. Il est obligé d'intervenir dans tous les domaines, de plus en plus complexes, de notre vie économique. Pour que ses prescriptions élémentaires soient respectées, une armée de fonctionnaires d'intégrité parfaite, un immense corps de l'Intendance deviennent nécessaires. Des dizaines de milliers d'employés travailleraient au seul Office des Changes à régler nos rapports monétaires internationaux et ne risque-t-on pas de voir dans notre pays où les hommes sont rares trop de contrôleurs pour peu d'exécutants ?

Laissé sans surveillance ou soumis à dés contrôles intermittents, chaque individu cherche à éviter les contraintes dont il est menacé. Il oublie même en temps de péril national ses devoirs les plus manifestes.

Les réquisitions d'hommes, justifiées en période de guerre, prêtent à discussion en temps de paix, lorsqu'elles sont utilisées à de simples fins politiques.

Comme tout droit régalien, celui de réquisition demande de la discrétion dans son emploi. Il est d'autant plus respecté qu'on l'utilise

moins et avec plus de précautions. Réservé à des fins militaires, il bénéficiait du respect dont jouit l'armée. Utilisé dans des buts civils, dès qu'une difficulté se présente, il prête à discussion.

Sa légitimité n'est pas douteuse. L'emploi de ce droit permet aux dirigeants d'un peuple de satisfaire en tout temps ses besoins essentiels. Il permet de recruter des policiers, des juges ou des fonctionnaires qui doivent remplir leur tâche sans se dérober par la grève qu'un article imprudent de notre Constitution permet même aux travailleurs de l'Etat.

Le jour où l'Assemblée Constituante s'étonnait du désordre qu'elle avait mis dans l'administration monarchique et invitait le roi à l'apaiser, elle s'entendit répondre en bonne forme par Louis XVI que l'armée, la police, les finances et l'administration échappaient au contrôle royal. Le souverain désarmé invitait l'Assemblée à faire cesser elle-même le désordre régnant. Quel souvenir pour le temps présent /

Le bon fonctionnement des services publics exige que dans tout Etat bien organisé, les postes indispensables soient comblés d'office et, s'il y a lieu, par réquisition. Le fonctionnaire désigné n'a qu'à s'exécuter comme le particulier prié de faire la chaîne ou l'avocat tenu de suppléer un magistrat.

En temps de guerre, les plus lourds sacrifices peuvent être imposés aux citoyens : mettre leur vie, leurs biens mêmes à la disposition du pays, se soumettre à un contrôle constant, mais il est rare que des germes de désordre ne s'infiltrent pas, que des dispositions sévères prévues en cas de péril ne craquent trop aisément. Elles ne plongent pas seulement dans l'oubli les raisons qui les ont inspirées, elles habituent les particuliers sur l'initiative de qui reposent le commerce et la félicité de l'Etat à vivre en dehors des lois, à trafiquer et surtout elles favorisent l'intervention des pouvoirs publics dans la gestion des biens privés.

Les industriels, commerçants, transporteurs dont les entreprises sont réquisitionnées très largement voient leur autorité s'effondrer même s'ils sont tolérés comme gérants sur place. Ils exécutent les ordres qui leur sont donnés. Ils perdent toute initiative et ne sont pas toujours indemnisés.

L'Etat voit sa tâche facilitée le jour où sous l'influence de nouvelles conceptions sociales, il décide de remettre certaines catégories de biens à la nation. Les réquisitions d'usage amènent celles de propriété puis les nationalisations. Les gouvernements sont conduits là non seulement par le désir d'améliorer la situation des travailleurs et l'équilibre économique du pays mais pour organiser sa défense sans bruit s'il en est besoin. Les fabrications de guerre, les études nécessaires à cette fin sont faites en toute discrétion. L'Etat est un propriétaire prudent.

Une différence fondamentale paraît alors entre les réquisitions si générales depuis 1914 et les nationalisations en vogue peut-être

éphémère en 1936 et sous la première Constituante de 1945-1946. Telles qu'elles nous apparaissent, les nationalisations font passer entre les mains de l'Etat, à titre définitif, des ensembles de biens mobiliers et immobiliers appartenant à des entreprises. L'indemnité est de peu d'importance. Déjà, toutes les réquisitions n'en comportent pas. Seul le but final des deux institutions permet une distinction tranchée. Les nationalisations ne sont pas seulement des transferts de propriété à titre définitif réalisés par des lois pour chaque catégorie d'entreprises, elles ne comportent pas seulement la substitution d'un propriétaire collectif à un propriétaire individuel mais elles répondent surtout à un profond désir de transformation politique et sociale que les gouvernants entendent réaliser dans leur pays.

Les réquisitions n'ont pas cette fin. Elles tendent à parer aux besoins les plus urgents, à nourrir et abriter soldats et civils que les vivres de l'Intendance ne peuvent suivre ou le commerce normal satisfaire, à permettre à un pays menacé de surmonter les mauvais jours. Elles s'expliquent et se justifient par la nécessité de sacrifices communs dans les époques de difficultés. Au contraire, les nationalisations, ces dépossessions brutales de grands propriétaires ne se justifient guère que par l'Histoire. Certaines, bien conçues, d'où tout désir de vengeance est banni, mettent fin à des abus. Peut-être, nous dit Ferrero, font-elles alors partie d'un plan providentiel qui a permis la vie et l'expansion d'un pays. Il faut pour les juger qu'elles soient soumises à l'épreuve du temps, que la prudence et l'habileté technique aient présidé à leur exécution. En voulant supprimer ces modèles de grandes cultures qu'étaient les immenses propriétés allemandes de Bohême et de Moravie, le gouvernement tchèque eut des difficultés, les taux de rendement baissaient. L'Union Soviétique ou le IIIe Empire allemand tenteront d'organiser des fermes d'Etat. A l'examen de ces essais comme à ceux des bilans de nos premières sociétés soumises à ce régime nous trouvons les résultats faibles pour l'effort consenti.

Enfin, les réquisitions sont toujours partielles : le droit de requérir est général mais il n'en est fait que des applications, fragmentées, occasionnelles. Par contre, les nationalisations sont systématiques. Si l'Etat veut procéder à des transferts de propriété portant sur une branche d'industrie, il doit non seulement poser le principe de ce transfert mais l'appliquer à toutes les entreprises de quelque importance dans ce domaine pour éviter des mesures discordantes entre le secteur privé et le secteur public.

Les nationalisations sont une suite logique mais limitée des réquisitions. Multipliées, les contraintes amènent surtout le désordre, le désir de frauder, l'opposition aux restrictions les plus raisonnables. Nous souhaitons que le souvenir des tristes années qui ont accompagné la guerre de 1939 et les désordres la suivant incitent à la réflexion, au travail nécessaire pour rendre à notre pays oppressé et troublé sa liberté et sa grandeur.

Annexe I

Principaux textes législatifs et réglementaires sur les réquisitions jusqu'en 1947

SECTION I — DE 1789 à 1870

1° *Lettres patentes du Roi du 7 avril* 1790.

Elles soumettent tous les citoyens au logement des gens de guerre jusqu'à nouvel ordre.

2° *Loi du* 10 *juillet* 1791, relative aux Places de guerre.

Au titre V, il est traité du logement des troupes et des obligations qui en résultent.

— *Décret d'application du* 23 *mai* 1792 (en vigueur en 1877).

— *Lois des* 26 *avril* 1792 et 2 *septembre* 1792 qui fixent les réquisitions relatives aux transports militaires.

— *Décret du* 13 *décembre* 1792 qui autorise les commissaires aux guerres quand les fournitures manquent à pourvoir par la réquisition aux besoins des troupes, sous réserve de rendre compte au Ministre de la Guerre qui lui-même informera la Convention.

— *Une loi du* 23 *août* 1793 qui requiert :

a) tous les citoyens de dix-huit à vingt-cinq ans pour combattre les ennemis de la République ;

b) tous les citoyens de plus de vingt-cinq ans pour les travaux civils ;

c) les armes, les grains, les chevaux.

— *Une loi du* 16 *nivôse an* II met en commun les vivres dans les places assiégées.

— *Loi du* 18 *brumaire an III* (en vigueur en 1877) qui déclare que toutes les denrées, subsistances et autres objets nécessaires aux besoins de la République peuvent être mis en réquisition.

— *Lois des* 4 *nivôse et* 11 *nivôse an II.*

— Décret du 19 brumaire an III relatif aux réquisitions de denrées.

— Décret du 19 brumaire an III.

— *Loi du* 4 *nivôse an III* qui abolit le second décret du 19 brumaire an III et instaure le système des moyennes pour les prix de base des denrées réquisitionnées.

— *Lois des* 3 *pluviôse an III,* établissant des moyens de coercition réguliers.

— *Lois des* 26 *ventôse an III,* qui prononcent des réquisitions pour les besoins de l'armée et l'alimentation des citoyens.

— *Lois des* 3 *vendémiaire et* 16 *brumaire an V,* qui permettent de se servir des bons de réquisitions pour payer les impôts.

— *Les lois des* 19 *thermidor an* VII, 22 *brumaire an* III *et* 2 *arrêtés des consuls des* 22 *germinal et* 9 *floréal an* VIII maintiennent des principes identiques.

— *Loi du* 14 *nivôse an VII* relative à la formation de nouvelles troupes. Les Administrations centrales sont autorisées à se procurer des armes au besoin par réquisition.

— *Décret du* 3 *août* 1808 prononçant des peines contre ceux qui refusent de fournir les voitures ou les chevaux destinés aux transports.

— *Décret du* 15 *décembre* 1813 relatif au mode de fournitures par réquisition.

— *Loi du* 28 *juin* 1815 qui autorise le gouvernement à assurer pendant l'année 1815 la subsistance des armées par voie de réquisition.

— *Loi du* 28 *avril* 1816 qui fait liquider l'arriéré des réquisitions par des commissions départementales de six membres après avis du sous-préfet compétent.

— *Loi du* 15 *mai* 1818 instituant un prélèvement exigé des communes pour frais de casernement.

— *Règlement du* 31 *décembre* 1823 : il s'applique aux corps de troupe se déplaçant sans gîtes d'étape.

— *Loi du* 1er *janvier* 1824 sur les transports.

— *Loi du* 1er *septembre* 1827 sur les subsistances.

— *Loi de* 1843.

— Instruction du 16 mai 1859 adressée par l'Empereur Napoléon III à l'Intendant général.

Elle pose les principes fondamentaux habituellement suivis en matière de réquisition.

— *Loi du* 26 *mai* 1866 sur les subsistances.

— *Loi du* 15 *janvier* 1867 sur les transports.

SECTION II. — LEGISLATION 1870 à 1877

26-28 septembre 1870. — Décret portant que les lycées, les écoles, les asiles ne pourront être mis à réquisitions.

29 septembre-3 octobre 1870. — Décret relatif à la réquisition de tous les blés et farines existant dans Paris.

29 septembre-6 octobre 1870. — Décret sur les attributions de la Commission d'armement.

1er-4 octobre 1870. — Décret relatif aux réquisitions.

7-10 octobre 1870. — Décret portant réquisition de toutes les denrées alimentaires et des fourrages restés en souffrance dans les gares de chemins de fer.

12-22 octobre 1870. — Décret relatif à la réquisition de toutes les armes et munitions de guerre, d'origine étrangère, à leur arrivée en France.

14-26 octobre 1870. — Décret sur l'organisation de la Défense dans les départements déclarés en état de guerre.

11-29 novembre 1870. — Décret qui attribue au Ministre de la Guerre le droit de faire procéder aux réquisitions nécessaires pour accélérer la défense du territoire.

12-19 novembre 1870. — Décret relatif à la réquisition temporaire de tout atelier inoccupé pour être employé à la fabrication et à la transformation des armes.

21 novembre-3 décembre 1870. — Décret relatif à la réquisition des pommes de terre existant à Paris et dans la banlieue à l'exception des provisions de ménage.

25 novembre-3 décembre 1870. — Décret relatif à la réquisition de toutes les huiles et des pétroles épurés existant dans les magasins publics et privés de Paris et dans la Banlieue.

25 novembre-3 décembre 1870. — Décret relatif à la réquisition des viandes de porc salées et denrées de charcuterie existant chez les charcutiers et marchands de comestibles.

25 novembre-3 décembre 1870. — Décret relatif au recensement général de tous les chevaux, ânes et mulets existant à Paris et dans la Banlieue.

10-14 décembre 1870. — Décret relatif à la réquisition des quantités de houille et de coke approvisionnées dans Paris et dans les communes situées en deçà de la ligne d'investissement.

15-25 décembre 1870. — Décret relatif à la réquisition de tous les chevaux, ânes et mulets existant à Paris, et dans le territoire en deçà de la ligne d'investissement.

15-20 décembre 1870. — Décret qui interdit l'abatage des chevaux, ânes et mulets.

21 décembre 1870-23 janvier 1871. — Décret relatif à la réquisition des établissements d'instruction publique.

22 décembre 1870-23 janvier 1871. — Décret exemptant des réquisitions les chevaux nécessaires au service du transport des dépêches.

4-10 janvier 1871. — (Confiscation de cheval ou mulet après injonction non suivie d'effets.

5-10 janvier 1871. — Décret portant interdiction de faire sortir du grain de Paris.

6-10 janvier 1871. — Décret relatif à la réquisition des asphaltes, bitumes et autres matières analogues approvisionnées à quelque titre que ce soit dans Paris et dans les communes situées en deçà de la ligne d'investissement.

12-18 janvier 1871. — Décret relatif à la réquisition des blés et farines existant dans le département de la Seine et dans les parties des départements voisins dont les habitants sont en communication avec Paris.

13-18 janvier 1871. — Décret concernant les détenteurs de farine.

16-18 janvier 1871. — Décret qui lève la réquisition mise sur les pommes de terre par le décret du 21 novembre 1870.

6-8 février 1871. — Décret qui rapporte les décrets relatifs à la réquisition de la houille, du coke, des asphaltes, des bitumes et autres matières analogues.

6-8février 1871. — Décret portant que le décret établissant la réquisition des chevaux ne s'appliquera pas aux chevaux introduits dans Paris postérieurement à la promulgation du présent décret.

6-8 février 1871. — Décret qui lève la réquisition de la viande de porc et de la charcuterie.

7-11 février 1871. — Décret qui lève la réquisition des chevaux.

7-11 février 1871. — Décret qui lève la réquisition des grains et farines.

7-11 février 1871. — Décret qui lève la réquisition et toute interdiction de vente des animaux de boucherie et de vaches laitières.

15-22 juin 1871. — Loi relative aux réquisitions exercées contre des particuliers, depuis le commencement de la guerre par des autorités civiles et militaires.

6-12 septembre 1871. — Loi qui fait supporter par toute la nation française les contributions de guerre, réquisitions et dommages matériels de toute nature causés par l'invasion pendant la guerre 1870-1871.

24 juillet-7-août 1873. — Loi relative à l'organisation générale de l'armée. (Art. 5 à 25) D.P. 73-481.

1er-8 août 1874. — Loi relative à la conscription des chevaux.

3-6 juillet 1877. — Loi relative aux réquisitions militaires.

SECTION III. — PERIODE 1877-1940

I. — RÉQUISITIONS MILITAIRES : 1877-1921

3 juillet 1877. — Loi relative aux réquisitions militaires.

2 août 1877. — Décret portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi sur les réquisitions militaires.

18 décembre 1878. — Loi dispensant du timbre et de l'enregistrement les actes faits en exécution de la loi sur les réquisitions militaires.

8 août 1885. — Décret pour l'application en Algérie de la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires.

23 novembre 1886. — Décret complétant et modifiant le décret du 2 août 1877 sur les réquisitions militaires.

23 novembre 1886. — Instruction concernant les modifications apportées par le décret du 23 novembre 1886 au décret du 2 août 1877 sur les réquisitions militaires (titre III logement et cantonnement).

5 mars 1890. — Loi modifiant les dispositions de la loi du 3 juillet 1877.

3 juin 1890. — Décret modifiant le décret du 2 août 1877.

29 mars 1893. — Circulaire relative à l'utilisation des locaux scolaires pour le logement et le cantonnement des troupes.

22 juillet 1896. — Loi relative aux pigeons voyageurs.

22 octobre 1900. — Décret beylical sur les réquisitions militaires à exercer sur le territoire de la Régence (*B.O.* guerre vol. N° 70, p. 239).

31 juillet 1904. — Décret relatif aux réquisitions de l'autorité maritime.

16 janvier 1905. — Circulaire relative aux indemnités de logement et de cantonnement dues aux habitants des communes dans lesquelles des troupes sont stationnées à l'occasion de grèves.

27 mars 1906. — Loi modifiant les dispositions de la loi du 3 juillet 1877 relative aux réquisitions militaires.

18 novembre 1907. — Décret modifiant le décret du 2 août 1877 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi sur les réquisitions militaires.

5 février 1908. — Décret pour l'application en Algérie de la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires modifiée par les lois des 5 mars 1890 et 27 mars 1906 (*B.O.* guerre, Vol. N° 70, p. 235).

15 septembre 1908. — Circulaire dispensant les écoles maternelles du logement en nature et du cantonnement, comme dans les écoles de filles.

23 juillet 1911. — Loi complétant la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions des établissements industriels et des marchandises déposées dans les entrepôts de douane et dans les magasins généraux ou en cours de transport par voie ferrée.

25 novembre 1911. — Instruction confidentielle (E.M.G.3) organisant le classement des navires requis en temps de guerre.

25 juillet 1912. — Décret modifiant le règlement d'administration publique du 2 août 1877 relatif aux réquisitions militaires.

2 août 1914. — Décret modifiant les articles 10, 129 et suivants du décret du 2 août 1877.

ABREVIATIONS : B.O. Guerre 1940 PP. p. 28 - Bulletin officiel des ministères de la Guerre, des Pensions, de l'Air et de l'Armement, Edition chronologique, année 1940, partie permanente, p. 28.

B.O. Guerre 1940 P.S.P. Référence au même ouvrage, partie semi-permanente.

— Dépêche du 12 août 1914 :

a) notifiant la constitution au Ministère de la Marine d'une Commission Centrale des Réquisitions auprès de ce Minisière

b) prescrivant en application du titre VIII du décret du 2 août 1877 la formation de Commissions consultatives de 7 membres dans les arrondissements et sous-arrondissements maritimes.

— Circulaire du 25 septembre 1914 (*J.O.* du 27) : Le ministre de la Marine prescrit qu'à moins d'absolue nécessité et d'une autorisation spéciale, il ne sera pas procédé à la réquisition de navires étrangers.

28 février 1915. — Circulaire décidant que les marins de l'Etat embarqués sur navires requis seront payés par la direction générale du mouvement des fonds.

3 mars 1915. — Circulaire relative au cantonnement des troupes.

10 janvier 1916. — Circulaire déterminant les conditions dans lesquelles les textes relatifs aux vices rédhibitoires peuvent être appliqués aux réquisitions des animaux.

2 avril 1916. — Décret modifiant les articles 45, 46 et 47 du décret du 2 août 1877 sur les réquisitions.

31 mai 1916. — Circulaire réglant les questions d'abordage entre navires de guerre et navires réquisitionnés.

4 août 1916. — Décret instituant une licence de navigation pour tout navire de plus de 500 tonneaux de jauge brute.

8 décembre 1916. — Circulaire au sujet de prestations donnant droit aux indemnités de logement prévues à l'article 33 du décret du 2 août 1877.

17 juillet 1917. — Décret établissant un contrôle général sur tous les navires de plus de 100 tonneaux.

24 octobre 1917. — Circulaire relative aux ordres et reçus à délivrer pour les réquisitions d'usage temporaire.

2 février 1918. — Loi permettant la réquisition de toute la flotte marchande.

15 février 1918. — Décret portant R.A.P. de la loi du 2-2-1918.

14 mai 1918. — Décret étendant à l'Algérie les lois du 3 juillet 1877 et du 23 juillet 1911 et le décret du 2 août 1877, relatifs aux réquisitions militaires (B. O. guerre Vol. N° 70, p. 237).

20 juillet 1918. — Loi complétant les articles 14, 25, 26 de la loi du 3 juillet 1877, relativement aux dégâts et dommages commis aux propriétés par les troupes logées et cantonnées chez l'habitant et au règlement des indemnités de réquisition.

16 février 1919. — Décret portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 20 juillet 1918, complétant les articles 14, 25, 36 de la loi du 3 juillet 1877.

30 avril 1921. — Loi modifiant les dispositions des artices 5, 36 et 37 de la loi du 3 juillet 1877 relative aux réquisitions militaires.

II. — Réquisitions civiles : 1914-1938

Lois du 5 août 1914. — Elles ont pour but le logement des réfugiés par voie de réquisition.

Loi du 16 octobre 1915. — Elle permet par réquisition, l'approvisionnement en blé et farine, de la population civile.

Lois du 20 avril 1916, du 27 juillet 1916, des 6 et 7 juillet 1917, qui autorisent la réquisition d'autres produits.

ABREVIATIONS : B.O. guerre vol. 70, page 235 : Bulletin officiel du Ministère de la Guerre, édition méthodique, volume N° 70, page 235.

J. Off. : Journal officiel de la République française.

Lois des 6 octobre 1916 et 7 avril 1917, qui autorisent la réquisition des terres abandonnées et des outils nécessaires à leur entretien.

Loi du 3 août 1917. — Elle généralise les réquisitions pour la nourriture de la population civile.

Loi du 27 février 1920. — Qui permet la réquisition des chemins de fer en temps de paix.

Loi du 10 juillet 1933. — Permettant la réquisition des blés et farines pour discipliner le marché.

III. — Réquisitions militaires : 1921-1940

27 août 1931. — Décret relatif aux indemnités de logement et cantonnement.

9 janvier 1932. — Circulaire relative au logement des troupes chez l'habitant.

18 juin 1934. — Loi relative au recensement, au classement et à la réquisition des véhicules automobiles.

19 juillet 1934. — Décret-loi portant suppression du prélèvement exigé des communes pour frais de casernement en vertu de la loi du 15 mai 1818 (art. 6) et *J. O.* du 25-7-34.

1er octobre 1934. — Instruction pour l'application de la loi du 18 juin 1934 relative au recensement, au classement et à la réquisition des véhicules automobiles (*B. O.* guerre, 4 octobre 1934, p. 10.109.)

21 janvier 1935. — Loi portant modification de la loi du 3 juillet 1877.

14 septembre 1935. — Instruction pour le classement des chevaux, juments, mulets et mules, susceptibles d'être requis pour le service de l'armée.

11 juillet 1938. — Loi sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre.

22 août 1938. — Arrêté relatif à la fixation des prix des véhicules automobiles en cas de mobilisation.

24 septembre 1938. — Décret portant application à l'Algérie de la loi du 11 juillet 1938, sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre (*B. O.* 39 guerre P. P., p. 4.559).

28 novembre 1938. — Décret portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 11 juillet 1938, sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre.

20 décembre 1938. — Décret portant application à l'Algérie du règlement d'administration publique du 28 novembre 1938 sur les réquisitions (*B. O.* guerre 1939, P. P., p. 4.595).

5 janvier 1939. — Décret portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 21 de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre (accords amiables).

5 janvier 1939. — Décret portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 30 de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre (recensements et essais de mobilisation).

2 mai 1939. — Décret portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre dans les territoires d'outre-mer dépendant de l'autorité du Ministre des colonies (*B. O.* guerre 1939, P. P., p. 4.647).

6 mai 1939. — Décret modifiant les articles 5 et 27 de la loi du 3 juillet 1877.

6 mai 1939. — Décret portant application à l'Algérie du règlement d'administration publique du 5 janvier 1939 relatif aux recensements et aux essais de mobilisation.

26 mai 1939. — Décret relatif aux indemnités de logement et de cantonnement.

20 juillet 1939. — Décret portant modification de l'article 49 de la loi du 3 juillet 1877.

24 août 1939. — Arrêté requérant collectivement le personnel travaillant pour la Défense nationale.

24 août 1939. — Arrêté requérant les ressources en Personnel et matériel de chemin de fer.

25 août 1939. — Décret comptétant celui du 2 août 1877 portant règlement d'administration publique en exécution de la loi du 3 juillet 1877 sur les réquisitions militaires en ce qui concerne l'armée de l'air (titre VII *bis*).

28 août 1939. — Circulaire portant fixation du prix des animaux de réquisition.

1er septembre 1939. — Décret modifiant les articles 21 et 24 de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre.

1er septembre 1939. — Décret modifiant l'article 31 de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre.

9 septembre 1939. — Décret tendant à faciliter la trésorerie des entreprises dont les stocks ont fait l'objet de réquisitions.

11 septembre 1939. — Arrêté relatif au paiement des réquisitions.

2 octobre 1939. — Circulaire au sujet de l'application du décret-loi du 9 septembre 1939 tendant à faciliter la trésorerie des entreprises dont les stocks ont fait l'objet de réquistions (*B. O.* guerre 1939, P. P., p. 5.128).

10 octobre 1939. — Circulaire au sujet de l'application du décret-loi pris le 9 septembre 1939 tendant à faciliter la trésorerie des entreprises dont les stocks ont fait l'objet de réquisitions (*B. O.* guerre 1939, P. P., p. 5.171).

12 octobre 1939. — Instruction sur la réalisation des accords amiables prévus par la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre (*B. O.* guerre 1939, PP., p. 5.202).

13 octobre 1939. — Décret modifiant le décret du 9 septembre 1939.

13 octobre 1939. — Circulaire au sujet de l'accélération du paiement des réquisitions (*B. O.* guerre 1939, P.S.P., p. 1.924).

24 octobre 1939. — Décret relatif aux indemnités de logement et de cantonnement.

24 octobre 1939. — Circulaire au sujet de l'accélération du paiement des réréquisitions.

27 octobre 1939. — Décret relatif à l'exercice du droit de réquisition.

31 octobre 1939. — Arrêté portant fixation des prix de réquisitions des véhicules automobiles en cas de mobilisation (modification de l'arrêté du 22 août 1938).

3 novembre 1939. — Circulaire relative aux réquisitions militaires (autorité chargée de fixer l'indemnité; procédure applicable aux litiges concernant les réquisitions d'automobiles. (*B. O.* guerre 1940, P.P., p. 461).

4 novembre 1939. — Décret relatif à la composition et l'organisation de la Commission centrale de règlement des réquisitions.

8 novembre 1939. — Instruction relative à la constitution et aux attributions des Commissions départementales d'évaluation des indemnités de réquisition.

18 novembre 1939. — Décret relatif aux groupements locaux de petites exploitations (art. 21 de la loi du 11 juillet 1938).

29 novembre 1939. — Décret relatif aux réquisitions — limitation du droit de réquisition à compter du 1er décembre 1939.

29 novembre 1939. — Décret fixant les règles de procédure applicables aux réclamations concernant les indemnités de réquisition.

29 novembre 1939. — Décret instituant des zones douanières spéciales (exercice du droit de réquisition dans la zone spéciale). (*J. O.* du 1er décembre 1939, p. 13.543.)

4 décembre 1939. — Décret portant extension à l'Algérie du décret du 1er septembre 1939 relatif aux accords amiables et réquisitions d'entreprises (*J. O.* 6 décembre 1939, p. 13.718).

6 décembre 1939. — Circulaire relative aux réquisitions de l'Armée de l'Air (*B. O.* guerre 1940, PP., p. 463).

10 décembre 1939. — Circulaire relative aux acomptes sur indemnités de réquisitions (prestataires appartenant à la profession agricole). (*B. O.* guerre 1940, P.P., p. 467).

19 décembre 1939. — Notification d'une circulaire du Garde des Sceaux relative aux dommages occasionnés par les membres de l'armée britannique. (*B. O.* guerre 1940, P.S.P., p. 735).

21 décembre 1939. — Décret portant rémunération des prestations et réquisitions — extension aux territoires d'outre-mer des dispositions de l'article 1er du décret du 1er septembre 1939 sur les accords amiables. (*J. O.* du 26 décembre 1939, p. 14.168).

21 décembre 1939. — Circulaire relative à la prise en charge du matériel acquis par voie de réquisition (*B. O.* guerre 1939, P.P., p. 5.852).

21 décembre 1939. — Circulaire relative aux acomptes sur indemnités de réquisition (portée générale des dispositions sur les acomptes) (*B. O.* guerre 1940, P.P., p. 468).

23 décembre 1939. — Circulaire relative à l'organisation des services régionaux du contentieux des réquisitions (*B. O.* guerre 1940, PP., p. 469).

31 décembre 1939. — Loi complétant l'article du décret du 29 novembre 1939 (réclamations délais (*J. O.* du 1er janvier 1940, p. 2).

25 janvier 1940. — Circulaire relative à l'examen des réclamations en matière de réquisition de chevaux (*B. O.* guerre 1940, P.S.P., p. 820).

26 janvier 1940. — Circulaire au sujet du règlement des indemnités de réquisition évaluées d'après des tarifs ou barèmes ministériels).

31 janvier 1940. — Arrêté créant à la direction du contrôle du Ministère de la Défense Nationale et de la guerre un Service central des réquisitions de l'armée (*B. O.* guerre 1940, P.P., p. 148).

12 février 1940. — Circulaire relative à la constatation et au règlement amiable des dégâts commis par la troupe (*B. O.* guerre 1940, P.P., p. 471).

16 février 1940. — Circulaire ministérielle relative au logement des officiers par les soins de l'autorité militaire (*B. O.* guerre 1940, PP., p. 210).

27 février 1940. — Circulaire relative au contentieux des réquisitions d'animaux (*B. O.* guerre P.S.P., p. 710).

28 février 1940. — Circulaire relative au logement des officiers ne relevant pas de l'autorité du général commandant en chef (*B O.* guerre 1940, P.P. p. 310).

7 mars 1940. — Circulaire relative au chauffage et à l'éclairage des formations du territoire, logées et cantonnées.

8 mars 1940. — Décret portant règlement d'administration publique modifiant le décret du 28 novembre 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre en ce qui concerne les réquisitions et accords amiables en matière immobilière.

11 mars 1940. — Circulaire relative à l'occupation de locaux privés pour l'installation de bureaux ou de services.

13 mars 1940. — Instruction relative à l'organisation au fonctionnement et à la compétence des commissions départementales d'évaluation des réquisitions d'immeubles (*J. O.* du 17 mars 1940, p. 1.959).

14 mars 1940. — Instruction relative au champ d'activité des Commissions départementales d'évaluation des indemnités de réquisition et à leurs rapports avec la Commission centrale de règlement des réquisitions.

18 mars 1940. — Instruction relative à l'évaluation des indemnités de réquisition par les Commissions départementales.

29 mars 1940. — Circulaire interministérielle au sujet de l'application de la législation sur les réquisitions dans les localités évacuées d'office sur l'ordre de l'autorité militaire. (*B. O.* guerre 1940, PP.).

12 avril 1940. — Circulaire au sujet de l'application des dispositions du décret du 8 mars 1940 relatives aux accords amiables constatés par des baux à loyer (*B. O.* guerre 1940, P.P., p. 756).

12 avril 1940. — Circulaire relative au règlement des réquisitions d'usage d'établissements industriels et d'immeubles (*B. O.* guerre 1940, P.P., p. 755).

IV — DE 1940 à 1947

LES REQUISITIONS PENDANT LA GUERRE, L'OCCUPATION, LEURS SUITES

1940 — *Principaux textes*

Nous classons ici les textes par matières comme au *Journal Officiel*.

1° AERONAUTIQUE.

Arrêté relatif à la réquisition du personnel des compagnies de navigation aérienne. (*J. O.* 9 janvier 1940, p. 260.)

2° AGRICULTURE.

Décret portant réquisition des exploitants ruraux de toute catégorie. Décret du 23 février 1940. (*J. O.* 27 février 1940.)

3° ARMEE.

Loi de finances du 31 décembre 1939, art. 35 : délai de réclamation relatif aux indemnités de réquisition. (*J. O.* 1er janvier 1940).

Loi modifiant la loi du 11 juillet 1938 sur l'Organisation générale de la Nation en ce qui concerne les réquisitions. (*J. O.* du 1er septembre 1940, p. 4.866.) (Loi du 30 août 1940).

Décret-loi du 20 janvier 1940 fixant les règles à suivre pour l'imputation des dépenses afférentes aux réquisitions effectuées en exécution de la loi du 3 juillet 1877 modifiée par la loi du 11 juillet 1938 et le décret du 29 novembre 1939. (*J. O.* du 30 janvier 1940, p. 810).

Décret-loi abrogeant les dispositions de l'article 1er du Décret du 29 novembre 1939. Décret-loi du 14 mai 1940. (*J. O.* du 17 mai 1940, p. 3.647.)

Décret-loi modifiant diverses dispositions du titre II de la loi du 11 juillet 1938. (*J. O.* du 2 juin 1940, p. 4.135.)

Décret étendant à l'Algérie l'article 1er du décret du 29 novembre 1939. Décret du 22 janvier 1940. (*J. O.* du 24 janvier 1940, p. 685.)

Décret portant R.A.P. fixant les tarifs des indemnités de logement et de cantonnement dues en vertu de la loi du 11 juillet 1938. (*J. O.* 28 juin 1940, p. 4.749. Décret du 25 juin 1940.)

Décret fixant la composition et l'organisation du Comité consultatif de réglement des réquisitions, p. 4.867 (rectif. 4.878), texte du 31 août 1940. (*J. O.* du 1er septembre 1940.)

Arrêté fixant la composition de la Commission instituée par l'art. 1er du décret du 29 novembre 1939 relatif aux réquisitions, 30-12-1939. (*J. O.* du 18 janvier 1940, p. 498.)

Arrêté relatif aux attributions de la direction de l'Intendance en ce qui concerne le règlement des réquisitions, signé le 5 septembre 1940. (*J. O.* du 9 septembre 1940, p. 4.944.)

Instruction du 29 mars 1940 complétant la circulaire du 24 octobre 1939 relative aux payements d'acomptes sur indemnité de réquisitions effectuées pour les besoins de l'armée. (*J. O.* du 17 mai 1940, p. 3.655.)

Instruction relative au règlement des réquisitions d'usage des immeubles appartenant à des collectivités publiques. (*J. O.* du 29 mai 1940, p. 4.007.)

Instruction relative aux payements d'acomptes sur les indemnités de réquisition d'usage d'immeubles, d'exploitations et d'entreprises, 25 mai 1940. (*J. O.* du 31 mai 1940, p. 4.071.)

Instruction sur le règlement des réquisitions d'usage des immeubles en général (indépendamment de toute exploitation professionnelle), 5 septembre 1940. (*J. O.* 20 septembre 1940, p. 5.110, 5.111, 5.112.)

Instruction sur le règlement des réquisitions d'usage d'immeubles affectés à l'exercice d'une profession industrielle ou commerciale, p. 5.112 (rectif, p. 5.190). (*J. O.* 20 septembre 1940.)

Instruction sur le règlement des réquisitions d'usage d'immeubles affectés à une exploitation agricole, p. 5.115. (*J. O.* 20 septembre 1940.)

4° BOIS ET FORETS.

Pas de texte concernant directement les réquisitions.

5° BUDGETS.

Décret-loi abrogeant les dispositions de l'article 1er du décret du 29 novembre 1939. (*J. O.*, p. 3.647 (déjà cité.)

Décret-loi relatif à l'imputation des dépenses de réquisition du 24 mai 1940. (*J. O.* du 26 mai 1940, p. 3.934.)

6° BUDGETS ANNEXES.

Décret-loi relatif à l'imputation des dépenses de réquisition, p. 3.934.

7° CHEMINS DE FER.

Loi relative à la réquisition des wagons de grande capacité, 15 octobre 1940. (*J. O.* du 25 octobre 1940, p. 5.421.)

Arrêté portant réquisition de l'embranchement particulier exploité par le chemin de fer industriel de la Plaine Saint-Denis et d'Aubervilliers, 4 juin 1940. (*J. O.* du 9 juin 1940, p. 4.385.

Arrêté rapportant les dispositions de l'arrêté interministériel du 24 août 1939 (Compagnies de Chemins de fer), 5 août 1940. (*J. O.* du 13 août 1940, p. 4.690.)

8° COMMERCE ET INDUSTRIE.

Décret-loi étendant aux sujets marocains travaillant en France les dispositions de la loi du 11 juillet 1938. (20 janvier 1940. *J. O.* du 26 janvier 1940, p. 722.) (En ce qui concerne la réquisition des personnes).

Décret-loi du 20 janvier 1940 étendant aux sujets tunisiens travaillant en France les dispositions de la loi du 11 juillet 1938. (*J. O.* du 26 janvier 1940, p. 723. En conformité d'un dahir de S.M. chérifienne du 13 septembre 1938, d'un décret beylical du 29 septembre 1938.

9° DEFENSE NATIONALE.

Décret du 6 février 1940 étendant à l'Algérie l'application du décret du

15 septembre 1939 relatif à l'utilisation de la main-d'œuvre. (*J. O.* du 9 février 1940, p. 1.047.)

Décret portant règlement d'administration publique modifiant le décret du 28 novembre 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre en ce qui concerne les réquisitions et accords amiables en matière immobilière, 8 mars 1940. (*J. O.* du 10 mars 1940.)

Instruction relative à l'organisation, au fonctionnement et à la compétence des Commissions départementales d'évaluation d'immeubles, 1940, p. 1.969.

10° DEFENSE NATIONALE ET GUERRE.

Arrêté relatif à la création à la direction du contrôle du Ministère de la Défense nationale et de la Guerre d'un service central des réquisitions de l'Armée, 31 janvier 1940. (*J. O.* du 2 février 1940, p. 884.)

11° IMPOTS, PATENTE.

Décret-loi relatif à la contribution des patentes des fournisseurs · réquisitions transformées en accords amiables, p. 3.430. (*J. O.* du 9 mai 1940.)

12° MARINE MARCHANDE

Arrêté relatif à la réquisition des marins, p. 1.972. (*J. O.* du 17 mars 1940).

13° MEDECINE.

Décret du 20 mai 1940 concernant le logement et la situation des médecins requis en temps de guerre, p. 3.845. (*J. O.* du 23 mai 1940.)

14° NAVIGATION INTERIEURE.

Décret relatif à la réquisition collective de la batellerie du 27 janvier 1940. (*J. O.* du 31 janvier 1940, p. 830.)

Arrêté du 27 janvier 1940 relatif à la réquisition collective de la batellerie, p. 831. (*J. O.* du 31 janvier 1940.)

Arrêté relatif à la Commission d'évaluation des indemnités pour réquisition de bateaux, p. 4.234. (*J. O.* du 5 juin 1940.)

15° PORTS MARITIMES.

Décret-loi du 2 juin 1940 relatif à la réquisition des ports maritimes de commerce. (*J. O.* du 3 juin 1940, p. 4.182.)

Arrêté du 2 juin 1940 relatif à la réquisition des ports maritimes de commerce. (*J. O.* 4 juin 1940, p. 4.207.)

16° TRANSPORTS FERROVIAIRES ET FLUVIAUX.

Décret précité relatif à la réquisition collective de la batellerie, p. 830.

17° TRANSPORTS FERROVIAIRES ET ROUTIERS.

Décret relatif à la réquisition collective du personnel des entreprises de transports routiers. (*J. O.* mars 1940, p. 1.892.)

(Très bref : Le Ministre des Travaux publics a délégation du Ministre du Travail pour exercer réquisition du personnel.)

Attendu : Loi du 11 juillet 1938.
Décrets : 28 novembre 1938 et 12 avril 1939.
Décrets : 1er septembre 1939 (mobilisation). — 15 septembre 1939 (utilisation de la main-d'œuvre).

1941

CLASSEMENT ALPHABETIQUE

1° AGRICULTURE

Loi du 9 mars 1941 sur la réquisition de la main-d'œuvre adulte nécessaire à l'exécution des travaux de la campagne agricole de 1941. (*J.O.* du 22 mars 1941, p. 1.255.)

Loi du 10 mars 1941 sur le service civique rural. (*J. O.* du 22 mars 1941, p. 1.265.)

Loi du 30 novembre 1941 tendant à affecter à la culture légumière certains terrains autour des villes.

2° ARMEE.

Loi N° 1.816 du 24 avril 1941 relative à la date d'extinction des effets des locations et réquisitions d'usage par suite des circonstances de guerre. (*J. O.* du 6 mai 1941, p. 1.920.)

Décret n° 2.931 du 15 juillet 1941 ratifiant un arrêté du gouverneur général étendant à l'Algérie les dispositions de l'article 4 du décret du 1er juin 1940 relatif à l'exercice du droit de réquisition. (*J. O.* du 17 juillet 1941, p. 3.002.)

Instruction sur le règlement des réquisitions d'usage des immeubles en général, p. 824. (Rect. au *J. O.* du 20 février 1940.)

3° ASSURANCES DE TOUTE NATURE.

Loi du 3 janvier 1941 relative à l'assurance des biens faisant l'objet de réquisitions. (*J. O.* du 14 janvier 1941, p. 189, art. 22 ter et 22 quater, Loi du 11 juillet 1938.)

4° BLE, FARINE, PAIN.

Arrêté du 22 décembre 1941 portant réquisition des blés et seigles. (*J. O.* du 24 décembre 1941, p. 5.530.)

Décision du 22 décembre 1941 concernant l'application de la mesure de réquisition. (*J. O.* du 24 décembre 1941, p. 5.532.)

5° DEFENSE NATIONALE.

Loi du 3 janvier 1941 relative à l'assurance des biens faisant l'objet de réquisition, p. 189. (*J. O.*)

Loi N° 1.816 du 24 avril 1941, p. 1.920. (*J. O.*).

Avis du Conseil d'Etat relatif à la possibilité de procéder à l'exécution d'office des ordres de réquisition donnés en application de la loi du 11 juillet 1938. (*J. O.* du 2 avril 1941, p. 1.432.)

6° INDOCHINE.

Loi du 19 novembre 1941 instituant en Indochine une procédure spéciale pour la réparation du préjudice subi du fait de certaines occupations militaires. (*J. O.* du 3 décembre 1941, p. 5.202.)

7° NAVIGATION INTERIEURE.

Arrêté du 28 mai 1941 instituant une Commission chargée de donner son avis sur l'évaluation de certaines indemnités de réquisition. (*J. O.* du 8 juillet 1940, p. 2.866, c.f. loi du 30 août 1940.)

8° PROPRIETE IMMOBILIERE.

Loi N° 3.596 du 23 août 1941 relative aux réclamations nées à l'occasion des réquisitions allemandes. (*J. O.* du 26 août 1941, p. 3.596.)

REQUISITIONS ALLEMANDES

Décret N° 3.575 du 22 août 1941 relatif aux déclarations à faire devant le juge de paix par le prestataire de réquisitions allemandes n'ayant pas donné lieu à délivrance de bon ou de reçu et par les témoins desdites réquisitions. (*J. O.* du 18 septembre 1941, p. 3.997.)

1942

1° ADMINISTRATIONS PUBLIQUES.

Arrêté du 4 mai 1942 relatif à la répartition et à l'utilisation des locaux réquisitionnés pour les services d'administrations publiques dans la région de Clermont-Ferrand. (*J. O.* 5 mai 1942, p. 1.697.)

Loi n° 670 du 24 juillet 1942 relative aux réquisitions immobilières dans la région de Clermont-Ferrand. (*J. O.* 26 juillet 1942, p. 2.571.)

Arrêté du 24 juillet 1942 désignant le secrétaire d'Etat visé par la loi du 24 juillet 1942 relative aux réquisitions immobilières dans la région administrative de Clermont-Ferrand. (*J. O.* 26 juillet 1942, p. 3.575.)

2° AGRICULTURE.

Loi du 19 février 1942 tendant à obtenir par la réquisition l'utilisation maximum de l'ensemble des terres cultivables du pays. (*J. O.*)

Loi n° 3.584 *bis* du 31 décembre 1941 portant réquisition de la main-d'œuvre pour les exploitations agricoles. (*J. O.* 1er janvier 1942, p. 15.)

Arrêté du 11 avril 1942 portant fixation de l'organisation générale de la réquisition de la main-d'œuvre pour les exploitations agricoles et forestières. (rect. p. 1.419), p. 1.401. (*J. O.* 14 avril 1942)

Arrêté du 13 mai 1942 relatif à l'application aux travailleurs agricoles de la loi du 31 décembre 1941 portant réquisition de main-d'œuvre pour les exploitations agricoles. (*J. O.* 27 mai 1942, p. 1.885.)

3° ALGERIE.

Décret n° 2.989 du 2 octobre habilitant les sous-préfets d'Algérie à recevoir délégation pour exercer les réquisitions d'usage des locaux d'habitation, p. 3.437. (*J. O.* 11 octobre 1942.)

4° BUDGET (guerre).

Dépenses afférentes aux réquisitions : imputation. Loi de finances du 31 décembre 1941, art. 64, p. 10. (*J. O.* du 1er janvier 1942.)

5° CODE DU TRAVAIL (Main-d'œuvre agricole.)

Loi n° 5.384 *bis* portant réquisition de la main-d'œuvre agricole pour les exploitations agricoles, p. 15. (*J. O.* 1er janvier 1942. (Déjà cité.)

Arrêté du 11 avril 1942 (précité) portant fixation de l'organisation générale de la réquisition de la main-d'œuvre agricole pour les exploitations agricoles et forestières, p. 1.401. (*J. O.* 14 avril 1942.)

Arrêté du 13 mai 1942 (précité) relatif à l'application aux travailleurs agricoles de la loi du 31 décembre 1941 portant réquisition de la main-d'œuvre pour les exploitations agricoles, p. 1.885.

6° CONSTRUCTION IMMOBILIERE (Ville de Paris).

Loi n° 342 du 1er mars 1942 concernant les immeubles insalubres et les terrains de la zone de l'ancienne enceinte fortifiée de Paris (que la ville est autorisée à acquérir par voie de réquisition). (*J. O. du* 5 *mars* 1942, *p.* 916.)

7° HOTELS-RESTAURANTS.

Loi n° 997 du 14 décembre 1942 relative à la réquisition des restaurants et autres établissements similaires fermés pour infraction aux lois économiques, p. 4.090. (*J. O.* 15 décembre 1942.)

REQUISITIONS ALLEMANDES

Décret n° 503 du 16 février 1942 modifiant et complétant le décret du 22 août 1941 relatif aux déclarations à faire devant le juge de paix par les prestataires de réquisitions allemandes n'ayant pas donné lieu à délivrance de bon ou de reçu et par les témoins desdites réquisitions, p. 707. (*J. O.* 18 février 1942.)

Arrêté du 20 mai 1942 portant création d'une indemnité, p. 2.198. (*J. O.* 24 juin 1942.)

Décret n° 2.633 du 28 août 1942 relatif à la délégation permanente du Ministre secrétaire d'Etat aux finances, conférée au Directeur du Trésor en matière de réquisitions allemandes, p. 3.302. (*J. O.* 27 septembre 1942.)

Arrêté du 25 juillet 1942 portant nominations, p. 3.453. (*J. O.* 13 octobre 1942.)

1943

ETAT FRANÇAIS — 1er SEMESTRE

1° DEPENSES AFFERENTES AUX REQUISITIONS MILITAIRES.

a) Aéronautique militaire : Loi de finances du 31 décembre 1942, art. 94, p. 7. (*J. O.* du 1er janvier 1943.)

b) Armée : (même imputation au budget.)

c) Marine militaire : (même imputation au budget.)

2e SEMESTRE

2° INDOCHINE

Décret n° 1.911 du 15 juillet 1943 règlementant l'assurance des biens faisant en Indochine l'objet de réquisition, p. 1.950. (*J. O.* 23 juillet 1943.)

3° Loi n° 402 du 15 juillet 1943 sur la réquisition des personnes en vue d'assurer l'exécution des mesures entraînées par la présence des troupes d'occupation en zone non occupée, p. 1.890. (*J. O.* 16 juillet 1943.)

REQUISITIONS ALLEMANDES

Arrêté portant nomination d'un membre suppléant à la Commission Consultative Supérieure d'examen des réclamations, p. 1.872. (*J. O.*, 13 juillet 1943.)

REQUISITIONS

ETAT FRANÇAIS

1944

1er janvier-25 août

1° BUDGETS

Aviation. — Dépenses afférentes aux réquisitions. Imputation aux budgets en cours.

Loi de finances du 31 décembre 1943, art. 29), p. 5. (*J. O.* du 1er janvier 1944.

Guerre (même imputation au budget).

Marine militire (même imputation au budget).

2° OFFICE NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DES CEREALES.

Arrêté du 2 mai 1944 habilitant le directeur général de l'Office national interprofessionnel des céréales à exercer le droit de réquisition pour la sacherie, p. 1.295. (*J.O.* du 14 mai 1944.)

3° POPULATIONS DISPERSEES ET EVACUEES.

Loi N° 272 du 25 juin 1944 relative au rôle du service du logement dans la région administrative de Clermont-Ferrand en ce qui concerne le logement des sinistrés expulsés et réfugiés, p. 1.742. (*J. O.* du 8 juillet 1944.)

Arrêté du 6 avril 1944 relatif au relogement des sinistrés évacués expulsés et réfugiés, p. 1.130. (*J. O.* 23 avril 1944.)

Arrêté du 8 avril 1944 relatif au relogement des sinistrés dans le département de la Seine, p. 1.150. (*J. O.* 23 avril 1944.)

REQUISITIONS 1 9 4 3 — COMITE D'ALGER

Décret du 5 octobre 1943 relatif à la déclaration et au blocage des avoirs en or à l'étranger, p. 182. (*J. O.* du 9 octobre 1943.)

Arrêté du 15 octobre 1943 portant application du décret du 5 octobre 1943, relatif à la déclaration et au blocage des avoirs en or à l'étranger, p. 218. (*J. O.* du 23 octobre 1943.)

Ordonnance du 22 octobre 1943 organisant la mise sur pied de guerre dans l'ensemble des territoires non occupés par l'ennemi. (Réquisition des personnes), p. 224. (*J. O.* du 28 octobre 1943.)

REQUISITIONS 1 9 4 4 — ALGER

1° ORDONNANCE D'ALGER DU 29 JANVIER 1944,

portant réquisition de la main-d'œuvre agricole et obligation d'exploiter la totalité des terres cultivables en Algérie, p. 113. (*J. O.* N° 12 du 5 février 1944.

2° ORDONNANCE DU 5 JUILLET 1944

complétant l'ordonnance du 22 octobre 1943 organisant la mise sur pied de guerre dans l'ensemble des territoires non occupés par l'ennemi, p. 613. (*J. O.* N° 59 du 20 juillet 1944.)

L'article 3, alinéa B de l'ordonnance du 22 octobre 1943 est complété ainsi qu'il suit : « Toutefois les femmes françaises de 17 à 18 ans et de 46 à 48 ans pourront être autorisées à contracter les engagements volontaires. »

3° ARRETE DU 26 OCTOBRE 1944

relatif à la fixation des prix des véhicules automobiles réquisitionnés par l'autorité militaire, p. 1.236. (*J. O.* du 9 novembre 1944.)

4° REQUISITIONS DE CAPITAUX

Ordonnance du 1er mai 1944 relative à la réquisition des avoirs en or, des avoirs à l'étranger ou en devises étrangères, p. 366. (*J. O.* N° 38 du 6 mai 1944.

Ordonnance du 1er mai 1944 étendant au département de la Corse, les dispositions de l'ordonnance du 5 octobre 1943 relatives à la déclaration et au blocage des avoirs en or et des avoirs à l'étranger ou en devises étrangères, p. 366. (*J. O.* N° 38 du 6 mai 1946.)

Ordonnance du 7 octobre 1944 relative au régime de l'or, p. 897. (*J. O.* du 9 octobre 1944.)

Ordonnance du 7 octobre 1944 relative au dépôt des devises étrangères et des valeurs mobilières étrangères conservées sur le territoire, p. 898. (*J. O.* du 9 octobre 1944.)

Ordonnance modificative de décembre 1944. (*J. O.* p. 1.772.)

Arrêté du 3 mai 1944 fixant les conditions d'application dans les établissements français de l'Inde de l'ordonnance du 5 octobre 1943 et de l'arrêté du 15 octobre 1943 relatifs à la déclaration et au blocage des avoirs en or et des avoirs à l'étranger ou en devises étrangères, p. 432. (*J. O.* 1er juin 1944, N° 45.)

Arrêté du 26 mai 1944 relatif au régime de l'or en Afrique Occidentale française (p. 452. (*J. O.* du 8 juin 1944, N° 47.)

(intéressant en ce sens que les particuliers peuvent conserver une quantité limitée d'or égale ici à un kilog alors qu'en Afrique du Nord comme en France, la totalité doit être déposée).

Arrêté du 28 jujillet 1944 relatif à la réquisition des avoirs en dollars des Etats-Unis en compte, p. 648. (*J. O.* du 29 juillet 1944.)

5° DEFENSE NATIONALE (Organisation).

Ordonnance du 21-12-1943 modifiant l'ordonnance du 5 août 1943 fixant le régime des réquisitions dans l'agglomération algéroise, p. 3 add., p. 19. (*J. O.* 1944, 1er janvier.)

Ordonnance du 7-1-1944 habilitant les autorités auxquelles est délégué l'exercice du droit de réquisition pour l'application de la loi du 11-7-1938, sur l'organisation de la nation en temps de guerre à requérir la levée des scellés, p. 54. (*J. O.* 15 janvier 1944.)

REQUISITIONS 1944 — *J. O.* — *Gouvernement du Général de Gaulle, depuis le 1er septembre 1944.*

6° PERSONNEL INFIRMIER.

Ordonnance du 28 août 1944 portant validation et modification de l'acte dit loi n° 372 du 15 juillet 1943 relatif à la formation des infirmiers et infirmières hospitaliers à l'organisation et à l'exercice de leur profession, p. 800 — I.

Arrêté du 4 octobre 1944 mettant en état de réquisition les élèves ayant subi les épreuves du diplôme d'Etat d'infirmière hospitalière, p. 1.321, rectificatif, p. 1.367.

7° MAROC — TUNISIE.

Arrêté du 4 octobre 1944 mettant en état de réquisition les élèves ayant subi les épreuves du diplôme d'Etat d'infirmière hospitalière, p. 1.321, rectificatif, p. 1.367.

Arrêté du 1er décembre 1944 relatif à la réquisition automobile (qui est suspendue jusqu'à nouvel ordre au Maroc, en Algérie et en Tunisie).

8° RADIODIFFUSION.

Arrêté du 20 novembre 1944 portant réquisition des locaux, installations et du matériel des entreprises privées d'émissions radiophoniques sises sur le territoire de la Métropole, p. 1.592.

(Sont visés : la loi du 11 juillet 1938 ; le décret d'application du 28 novembre 1938 ; le décret d'application du 15 décembre 1938.)

(Sont prévus : article 1er, pagraphe 1, les réquisitions de locaux ; article 1er, paragraphe 2, les réquisitions d'installations ; article 2, réquisitions des personnes y travaillant.)

9° TUNISIE (voir MAROC).

REQUISITIONS 1945

Les textes sont indiqués d'après les tables mensuelles du « J. O. ».

JANVIER.

Arrêté du 29 décembre 1944 concernant l'exécution des réquisitions dans la région parisienne (départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne). (*J. O.* du 9 janvier 1945.)

MARS.

Décret du 22 janvier 1945 fixant le régime provisoire de la réquisition des marins de commerce. (*J. O.* du 24 janvier 1945, p. 332.)

Armée de l'Air.

Armée de Terre.

Armée de Mer.

Ordonnance N° 45-469 du 23 mars 1945 modifiant en matière de logement des troupes les dispositions de la loi du 3 juillet 1877 relative aux réquisitions militaires, p. 1.582. (*J. O.* du 24 mars 1945.

L'article 18 de cette loi est abrogé par l'article 1er de l'ordonnance et remplacé par le suivant :

« un règlement d'administration publique fixera les détails d'exécution du logement des troupes en dehors des bâtiments militaires. »

La nature des prestations à fournir et les tarifs des indemnités allouées à ce titre seront fixées par arrêté interministériel contresigné par les Ministres de la Guerre et des Finances.

Article 2. — La présente ordonnance, qui est applicable dans toute l'étendue de la France Continentale entrera en vigueur à compter du 1er septembre 1944.

L'exposé des motifs montre que ce texte a pour but de répondre à la nécessité de loger les troupes alliées, ce qui ne peut se faire que chez l'habitant et de relever les taux).

Arrêté du 23 mars 1945 fixant les conditions dans lesquelles doivent être fournis le logement et le cantonnement des troupes chez l'habitant pendant la durée des hostilités, p. 1.676, *J. O.* du 28 mars.)

ARMEE DE TERRE.

Arrêté du 10 mars 1945 modifiant l'arrêté du 29 décembre 1944 concernant l'exécution des réquisitions dans la région parisienne (départements de la Seine, Seine-et-Oise, Seine-et-Marne).

AVRIL.

Décret du 17 avril 1945 déclarant d'utilité publique l'acquisition d'un immeuble par la commune d'Artigues près Bordeaux (Gironde), p. 2.165 (afin de loger le personnel enseignant). (*J. O.* du 18 avril 1945.)

Décret n° 45.721 du 17 avril 1945 relatif à l'acquisition par les administrations publiques d'immeubles appartenant à des femmes mariées, p. 2.165. (*J. O.* du 18 avril 1945).

Décret n° 45.808 du 20 avril 1945 relatif à la réquisition des médecins, pharmaciens et chirurgiens-dentistes, p. 2.351. (*J. O.* du 25 avril 1945, complétant la loi du 11-7-1938 et le décret du 28-11-38.)

JUILLET

Ordonnance n° 45.1582 du 18-7-1945 modifiant et complétant l'ordonnance n° 45-68 du 16-1-1945 portant nationalisation des usines Renault, p. 4.421. (*J. O.* du 17 janvier 1945).

AOUT.

Ordonnance n° 45-1919 du 28 août 1945 relative aux augmentations ou diminutions de valeurs apportées aux immeubles réquisitionnés à la suite de travaux exécutés par l'Etat, p. 5.380. (*J. O.*).

SEPTEMBRE 1945.

Arrêté du 6 août 1945 relatif à la fixation des indemnités journalières et privation de jouissance pour la réquisition temporaire de véhicules automobiles, p. 5.792.

Arrêté du 29 août 1945 relatif à la fixation des prix de véhicules automobiles (véhicules utilitaires et véhicules de tourisme) requis par l'autorité militaire. Forces Françaises de l'Intérieur) au cours de la période comprise entre le 25 juin 1940 et le 5 juin 1944, p. 5.464.

Arrêté du 11 septembre 1945 fixant le prix de base des motocyclettes et vélomoteurs requis depuis le 6 juin 1944, p. 5.846.

Décret du 1er septembre 1945 portant délégation provisoire pour la gestion d'Air-France, n° 45.2000 p. 5.535. (*J. O.* du 4 septembre 1944.) (Voir ordonnance du 22 août 1944 sur les délégations provisoires.)

OCTOBRE.

Ordonnance n° 45.2.394 du 11 octobre 1945 instituant des mesures exceptionnelles et temporaires en vue de remédier à la crise du logement, p. 6.646, *J. O.* du 19 octobre, rectificatif, p. 7.350 *J. O.* du 7 novembre.

Décret n° 45.2429 du 11 octobre 1945 portant application de l'ordonnance n° 45.2.394 du 11 octobre 1945 instituant des mesures exceptionnelles et temporaires en vue de remédier à la crise du logement, p. 6.678, *J. O.* du 19 octobre 1945.

Décret n° 45.2.430 du 11 octobre 1945 fixant les conditions d'application de l'article 18 de l'ordonnance n° 45.2394 du 11 octobre 1945 instituant une taxe de compensation sur les locaux d'habitation insuffisamment occupés, p. 6.678, *J. O.* du 19 octobre 1945.

Arrêté du 11 octobre 1945 fixant le taux de la prime au départ instituée par l'article 17 de l'ordonnance n° 45.2394 du 11 octobre 1945 portant institution de mesures exceptionnelles et temporaires pour lutter contre la crise du logement, p. 6.679 du *J. O.* du 19-10-1945. Le dernier arrêté donne lieu à des difficultés, cf. arrêté et ordonnance.

Arrêté du 11 octobre 1945 relatif à l'exercice du droit de réquisition dans les villes fortement sinistrées, p. 6.679. (*J. O.* du 19-10-1945.)

NOVEMBRE 1945.

Décret du 2 novembre 1945 relatif à l'exercice du droit de réquisition au profit des services pubilcs, p. 7.256. (*J. O.* 4 novembre 1945.)

Arrêté du 24 octobre 1945 relatif à la levée des réquisitions prononcées par l'autorité militaire, p. 7.103.

Ordonnance n° 45.2715 du 2 novembre 1945 tendant à faciliter les opérations de regroupement des locaux administratifs dans la région parisienne, p. 7.293.

Arrêté du 31 octobre 1945 fixant la composition et les attributions du Comité Consultatif départemental du logement, prévu dans le département de la Seine par l'article 6 de l'ordonnance n° 45.2394 du 11-10-1945, p. 7.355. (*J. O.* du 7 novembre 1945.)

Arrêté du 5 novembre fixant la compétence territoriale du Service Départemental du logement de la Seine, p. 7.355. (*J. O.* du 7 novembre 1945.)

Arrêté du 10 novembre 1945, p. 7.736. (*J. O.* du 21-11-1945, portant attribution de pouvoirs.)

Loi sur la nationalisation du gaz et de l'électricité, art. 72.

REQUISITIONS 1946

Arrêté du 18 mars 1946 portant nomination d'un membre de la Commission consultative supérieure d'examen des réclamations nées à l'occasion des réquisitions allemandes, p. 2.363. (*Ministère des Finances.*)

Loi n° 46-562 du 2 avril 1946 tendant à permettre la réquisition de locaux vacants utilisés à des fins publicitaires, p. 2.743.

Décret du 6 avril 1946 concernant l'application de l'article premier du décret du 2 novembre 1945 relatif à l'exercice du droit de réquisition au profit des Services Publics, p. 2.926 (la date à laquelle toutes les réquisitions deviendront caduques est fixée au 30 juin 1946).

3 FEVRIER 1943.

5 JUIN 1946. Réquisition de l'or français en Grande-Bretagne.

(*J. O.* du 28 juillet 1946.)

JUILLET 1946.

Décret n° 46-1698 du 26 juillet 1946 portant réquisition des valeurs mobilières étrangères. (*J. O.* 28 juillet 1946, p. 6.699.)

Arrêté portant obligation de mettre les actions au nominatif ou de les déposer à la caisse centrale des dépôts et virements de titres. (Rectificatif au *J. O.* du 25 avril 1946. *J. O.* du 2 juillet 1946, p. 5.925.)

Avis n° 96 de l'Office des changes relatifs à la réquisition de certaines valeurs mobilières étrangères libellées en sterling. (*J. O.* du 28 juillet 1946, p. 6.714.)

RELEVE OFFICIEL.

1° Des obligations émises à l'étranger sous le régime des valeurs mobilières étrangères non abonnées.

2° Des valeurs étrangères abonnées pour lesquelles un représentant responsable des droits de timbre, des droits de transmission et de la taxe sur le revenu a été agréé ou un cautionnement versé et qui acquittent ces taxes annuelles.

3° Des sociétés étrangères qui ont fait agréer un représentant responsable de la taxe sur le revenu dont elles sont redevables à raison des biens qu'elles possèdent ou des affaires qu'elles font en France, ou versé un cautionnement et qui acquittent cette taxe annuelle. (Voir annexes au *J. O.* du 17 juillet 1946, p. 43 à 78.)

AOUT 1946.

Arrêté du 13 août 1946. (*J. O.* du 21 septembre 1946 fixant le prix des véhicules automobiles requis par l'autorité militaire à partir du 14 juillet 1945, p. 120.)

SEPTEMBRE 1946.

Néant.

OCTOBRE 1946.

Réquisitions allemandes. Payement des dites réquisitions. Loi n° 46-2.154 du 7 octobre 1946 portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1946 (art. 161.)

NOVEMBRE 1946.

Décret n° 46-2.821 du 27 novembre 1946, portant institution à Madagascar et dépendances de mesures exceptionnelles et temporaires en vue de remédier à la crise du logement. (*J. O.* du 4-12-1946, p. 10.337.)

DECEMBRE 1946.

ARMEE DE TERRE : Règlement des réquisitions effectuées au cours de la guerre.

Loi n° 46-2.022 du 23-12-1946 portant autorisation d'engagement de dépenses et ouverture de crédits provisionnels au titre des budgets ordinaires et extraordinaires de l'exercice 1947 (dépenses militairs).

(Art. 5 et 6 *J. O.* du 25-12-1946, p. 10.917.)

1947

JANVIER.

VALEURS ETRANGERES. — *Relevé Officiel* :

1° Des obligations émises à l'étranger sous le régime des valeurs mobilières étrangères non abonnées pour lesquelles un représentant responsable des droits de timbre, des droits de transmission et de la taxe sur le revenu a été agréé ou un cautionnement versé et qui acquittent ces taxes annuelles. (Voir annexes au *J. O.* du 15 janvier 1947, p. 1 à 12.)

FEVRIER.

Loi du 28 février 1947 prolongeant les délais limites fixés pour la levée de certaines réquisitions par la loi du 10 mai 1946.

MARS.

Réquisitions immobilières : cessation au profit des services civils et militaires et des forces alliées. (Décret 47-361 du 28 février 1947, p. 1.939 rectif. p. 2.135, 2.630.)

Annexe II

Bibliographie des Réquisitions

Ouvrages Généraux

MM. :

BERTHELEMY ..... Traité élémentaire de Droit administratif, Paris, Rousseau, 1933, 13e édition.

BONNARD ..... Précis de droit administratif, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence 1940, 3e édition.

HAURIOU Maurice ..... Traité de droit administratif.

WALINE ..... Manuel élémentaire de droit administratif, Paris, Sirey, réf., p. 378-384. Plan: réquisition de Propriété; réquisition d'usage. Plan de service et références.

RIPERT Georges ..... Traité de droit maritime.
Membre de l'Institut

LEMOINE Maurice ..... (Secrétaire général de la Compagnie Air-France), Manuel de droit aérien, 1947.

Bibliographie des Réquisitions

1° Théses :

(Sur 42 thèses, une a été soutenue en 1935, 14 depuis le vote de la loi du 11-7-1938 donc, très récentes. La thèse de Thomas 1884, sur les réquisitions à Rome et en France, demeure toujours utilisable).

MM. :

AILLERET Charles ..... L'Organisation économique de la nation pour le temps de guerre. *Paris* 1935.

BAILLY Louis ..... Essai d'une théorie juridique sur les indemnités des réquisitions militaires. *Paris* 1921.

BEUGNET Camille ..... Les réquisitions d'immeubles. Thèse dactylographiée. *Paris* 1943. Travail très important.

BLOCH Frédéric ..... Le Statut juridique et social des mobilisés d'usine et des requis civils. *Paris Domat-Montchrestien* 1940.

BONREPAUT ..... L'évaluation de l'indemnité en matière de réquisitions militaires, *Aix* 1940.

BOURSEAU Jean-Louis-Marcel ..... Les réquisitions d'hôtels sous le régime de la législation française et dans la réglementation des territoires occupés. *Paris* 1943.

BURGARD Pierre ..... Essai de discrimination des réquisitions militaires, de la responsabilité administrative de Droit Commun et des dommages de guerre. Les réquisitions irrégulières. 1929 *th. Province.*

CALDIER Francis ..... Les réquisitions civiles, loi du 11 juillet 1939. *Paris* 1941.

CALMEJANES-Course J. ... La nature juridique de la Réquisition militaire. *Paris* 1920.

CEZERAC Marcel ..... Réquisitions et contributions allemandes en France et en Belgique pendant la guerre. (Th. Province 1919).

CONDOMINE ..... Des réquisitions en droit public, en droit français, Paris 1878. T. 14.

CONDER Alphonse ..... De la condition des chemins de fer en temps de guerre. Thèse Nancy 1903.

CONSTANTIDINIS Jeanne .. La réquisition des navires étrangers. Etudes de droit International Public. Thèse Aix 1942.

COUTURIER Philippe .... Les indemnités des réquisitions de navires. Paris 1922.

DELPOUX Henri ..... De l'indemnité des réquisitions militaires. Toulouse 1922.

DESMIERS-Félix ..... Prix de réquisitions. Paris 1919. T. 3.

DIDIER Pierre ..... Les réquisitions militaires en Tunisie, Alger 1942.

DOUCET Michel ..... Contribution à l'étude des réquisitions civiles. Loi du 11 juillet 1938. Lyon 1942.

FAURE ..... Du droit de réquisitions. Strasbourg 1927.

FERRAND ..... Réquisitions militaires. Etude d'administration militaire au point de vue du droit des gens et du droit public. Paris 1891.

FERRIÈRE Georges ..... Le Droit de l'expropriation. Bordeaux 1943. — Travail très important.

FRACHON ..... Du droit de réquisition civile, Paris 1911.

FRACHON ..... Du droit de réquisition civile, Paris 1919.

GUICHARD ..... Réquisitions militaires Paris, 1899.

MM. :

GUILLOT André ..... Les navires de commerce réquisitionnés par les transports de troupe, matériel et dépêches, dans le droit de la guerre maritime, Paris 1939.

HALMAGRAUD ..... Des réquisitions et leur pratique dans les dernières années, Paris 1940.

LABOUROUX ..... Réquisitions militaires en pays ennemi. Etude de Législation militaire et du droit des gens 1907. Th. province.

LACROUTS Fernand ..... L'organisation générale de la nation pour le temps de guerre ; la réquisition, Bordeaux 1941.

LESAFFRE Gabriel ..... Bases du règlement des réquisitions militaires, Strasbourg-Clermont-Ferrand 1943.

LENSAN Roger ..... Recherche d'une théorie du transfert de la propriété dans la réquisition militaire. Rennes 1918.

LESTEVEN Louis ..... La réquisition des chemins de fer en cas de guerre. Paris 1939.

LEVY Roger ..... Les indemnités pour réquisitions militaires. Paris 1918.

LINAGE ..... Les réquisitions en temps de guerre. Paris 1875.

LINÉE Auguste ..... L'indemnité de réquisition. Paris 1918.

LUTENDU Robert ..... La notion de valeur dans les réquisitions militaires. Paris 1920.

MENTRÉ Pierre ..... Les réquisitions irrégulières. Thèse, Strasbourg 1941.

NANDON ..... La réquisition de services personnels en droit administratif français. Paris 1943.

PONT ..... Réquisitions militaires. Paris 1905.

ROBERT Henri ..... Les requis civils. Thèse, Strasbourg-Clermont-Ferrand 1943.

RUCKLIN René ..... Réquisitions militaires. Paris 1918.

THOMAS ..... Réquisitions militaires et logement des gens de guerre chez les Romains sous la République et sous l'Empire, en France, du Ve siècle jusqu'en 1789. Paris 1884.

VERBYST Fernand ..... La réquisition des véhicules. Paris 1940.

WARTHER Gabriel ..... Le droit de réquisition du maire. Paris 1926.

2° Ouvrages consacrés aux réquisitions

A.N.S.A. : Mainmise de l'Etat sur la propriété privée — Réquisitions et Nationalisations, Paris 1945, in-8°.

MM. :

AUDIBERT ..... Le Ravitaillement national — Réunion des ressources du territoire, ses origines, ses règles générales 1925.

AUTSCHISKY ..... Le Ravitaillement pratique.

AVON ..... Traité des réquisitions militaires.

BERGERON ..... Des réquisitions militaires.

BONNET P. ..... Les réquisitions et leur règlement en France et dans les pays alliés, Paris 1919.

COUCHARD Jean ..... Des réquisitions militaires — Examen de la loi du 3 juillet 1877, Paris 1879.

DESBATS ..... L'évaluation des valeurs de réquisition et la Cour de Cassation.

DUJARDIN (Commissaire). Cours professé à l'Ecole du Commissariat de Brest — fascicule 8 bis 1940.

MM. :

Dupré Fernand	Les réquisitions d'immeubles — Sirey 1941.
Ferrand	Des réquisitions militaires, Paris 1892.
Fougerol	1914-1916 : Réquisitions militaires et maritimes, règlement et réclamations — Ravitaillement de la population civile, Paris et Nancy 1916.
Cinisty	Les réquisitions civiles et militaires.
Gruet	Réquisitions militaires, Paris 1915.
Henry A.	Réquisitions militaires immobilières, 1919 — Revue de Droit public.
Hippel	Lois allemandes sur les réquisitions militaires en temps de paix, Berlin 1903.
Lacoste	De l'indemnité en matière de réquisition en temps de guerre, 1917.
Lafon et Bonnecasse ..	Le Critérium de la valeur en matière de réquisition militaire.
Larnaude	De l'indemnité dans les réquisitions militaires, Paris 1917, Fasc. IV.
Lavauzelle	Organisation générale pour le temps de guerre et Défense passive (recueil de textes), Paris 1919.
Malnoury L.	Les réquisitions militaires dans l'Etat actuel de la législation et la jurisprudence, Paris 1916.
Marais Georges	De l'indemnité en matière de réquisition et particulièrement en matière de réquisitions maritimes, Rouen 1917, in-8°.
Massius (Mlle)	Les indemnités de réquisition de véhicules, stocks matériels, et matières premières, Paris 1939.
Mestre Ollivier de Sardan, Ferronnière	Les réquisitions militaires, Paris 1940 (Sirey, les Cahiers administratifs N° 28).
Mestre Ollivier de Sardan, Ferronnière	Recueil de textes (Sirey, les Cahiers administratifs N° 28 bis, Paris 1940).
Ministère de la Guerre.	Bulletin officiel — Réquisition N°s 59 ter, 70 et 70 bis (recueil des textes en vigueur), 1946 (Edition du 70 bis).
Ministère de la Guerre.	Rapports entre l'Armée britannique et la population française — Réquisitions — dommages — litiges et indemnités.
Morgand Henri	Les réquisitions militaires, commentaire de la loi du 3 juillet 1877.
Pianes (Intendant)	Les réquisitions (Cours professé à l'Ecole Supérieure de l'Intendance, Marseille 1942).
Perraud-Charmantier ..	Manuel pratique des réquisitions militaires et civiles. Loi du 11 juillet 1938. Préface de Henri Fougerol, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, (Paris 1941).
Pinot	Le Ravitaillement.
Renard Georges	Les limites de la compétence des Tribunaux judiciaires en matière de réquisitions militaires, Paris, Giard et Brière, 1920.
Rivens Louis et Louis Marchand	Réquisitions militaires, Paris 1916, Gr in-8°.
Rolland Louis	Opérations de réquisition militaire, Giard et Brière, 1917.
Roques Louis	Réquisitions, achats directs, accidents et dommages au titre militaire. Recueil des lois, décrets, circulaires ministérielles, instructions, décisions judiciaires méthodiquement classés, Paris 1920.

MM. :

SCOTT LESLIE AND ALFRED HILDESLEY	The cas of rcquisition (Oxford, 1920).
URTIN L.	La révision des marchés de guerre, art. 138 de la loi du 31 mai 1933 sur les réquisitions militaires.
THÉVENEZ René	La législation et la jurisprudence des voies ferrées de 1914 a 1920.

3° Articles de Revues et Opuscules

La liste d'études parue dans des revues, telle que nous la donnons, apparaît très incomplète à notre grand regret ; nous n'avons pu, en dehors des travaux de MM. MESTRE, FREJAVILLE et BESSON, recenser que quelques articles sur les réquisitions opérées pendant la seconde guerre mondiale en vertu de la loi du 11-7-1938 ou d'une loi plus récente.

MM. :

J. BARTHÉLEMY	Rapport au Comité national d'action, juin 1915.
J. BASDEVANT	Réquisitions des navires allemands au Portugal. Revue Générale de droit international public. T. 23 (1916), p. 268.
M. BÈQUE	L'inventaire et la mise en culture des terres et exploitations abandonnées.
	Commentaire de la loi du 27 août 1940. Jurisprudence. Classeur périodique 7 septembre 1941.
H. BERTHÉLEMY	La justice et les réquisitions militaires. Revue politique et parlementaire 1917, T. 91, p. 188.
H. BERTHÉLEMY	La justice et les réquisitions militaires. Revue politique et parlementaire, 10 mai 1917.
H. BERTHÉLEMY	Note au Sirey 1917 — 2-136.
A. BESSON	Le sort de l'assurance des biens réquisitionnés. (Loi du 3 janvier 1941). J.C.P. 1941.
A. BESSON	La réglementation de la réquisition d'usage d'immeubles. J.C.P., 25 mai 1941.
R. BONNARD	Le droit public et la guerre — Revue de Droit public 1939.
A. COLIN	Les réquisitions militaires et l'Arrêt de la Cour de Cassation, Gazette des tribunaux, 5 avril 1917.
A. COLIN	Etude sur les réquisitions militaires et l'arrêt de la Cour de Cassation. Revue de Droit public, avril 1917.
COLIN (Maurice)	La situation de l'armement maritime en France de 1914 à 1919.
COMITÉ CENTRAL DES ARMATEURS DE FRANCE ..	Circulaire n° 945, 1.000 (réf. p. 1.467) n° 1.043 (réf. p. 928) n° 938 (réf. p. 1.056), n° 919.
DEMOLIÈRE	Sur la réquisition des navires marchands (Revue de la marine marchande 1917, T. IV).
DEWAWRIN Maurice	Les réquisitions de navires en France et en Gde-Bretagne.
	Revue politique et parlementaire, 10 oct. 1918.
VEL DURAND	Les réquisitions — Revue de Droit public, 1905, t. 22, p. 40.
J. FAUREY	De la valeur en matière de réquisitions militaires.

MM. :	Revue générale du Droit public, T. 41 (1917), p. 315.
FAURÉ	La valeur et les réquisitions militaires — Revue générale du Drot, T. 42 (1918), p. 199.
FRÉJAVILLE Marcel	La réquisition pour logement. J.C.P., 10 octobre 1946.
FRÉJAVILLE Marcel	Réquisition de logement (J.C.P) du 8 janvier 1947. N° 3.778
GILLES P.	Etude sur la réquisition militaire de boissons et autres denrées — Gazette des Tribunaux 25-27 décembre 1917.
GIRET	Que doit le Trésor pour perte de navires réquisitionnés. Revue de la Marine marchande 1917, T. IV, p. 175.
HENRY A.	Les réquisitions immobilières. Revue de Droit public et Sciences politiques. T. 36, 1919, pp. 5 et 191.
HENRY A.	Des réquisitions immobilières. Revue de Droit public 1917.
HENRY A.	Des réquisitions exercées par les armées alliées et spécialement par l'armée britannique en France. Revue de Droit international privé, 1918.
HITIER Y.	La question des réquisitions dans « Expansion économique », août et septembre 1917.
HITIER J.	Les réquisitions sous leur aspect économique — Revue politique et parlementaire, 1918, T. 95, p. 7.
JEZE G.	Les finances de guerre de l'Angleterre. Revue de Science et de législation financière.
LE FUR	Les droits des particuliers et ceux de l'Etat en matière de réquisitions militaires (Revue de Droit public, 1917, T. 34, p. 44 et 45).
LAFON et BONNECASSE ...	Le criterium de la valeur en matière de réquisitions militaires, opuscule 1916, p. 10.
LARNAUDE	Dans publication du Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages de guerre — fascicules A à L.
MARAIS	De l'indemnité en matière de réquisitions, particulièrement de réquisitions maritimes.
MÉRIGNHAC	Réquisitions et contributions de guerre. Recueil de l'Académie de législation de Toulouse, 1904, p. 50.
MESURE A.	Les indemnités de réquisitions militaires — Semaine juridique J.C.P., 4 et 11 février 1940.
MESURE A.	Note sur l'arrêt Mathian (notion de voie de fait et d'urgence).
MOREL A.	Etudes sur les réquisitions civiles et militaires — Journal de Droit administratif, 1920.
PERREAU CHARMENTIER ..	L'indemnité en matière de réquisitions civiles et militaires — Gazette du Galais — Doctrine 1940, I, p. 51.
PERREAU	Compétence en matière de dommages causés par réquisitions militaires. Recueil de l'Académie de législation de Toulouse, 3e série, T. III, 1918-1919, p. 176.
PEYTEL V.	Les réquisitions civiles et militaires, Gazette du Palais, octobre et novembre 1941.

MM. :

PEYTEL A.	Les réquisitions, Gazette du Palais 1916 et octobre, novembre et décembre.
RENAUD Georges	Les limites de la compétence judiciaire en matière de réquisition militaire — Revue de Droit public et de Science politique, T. 36, 1919, p. 522.
RIPERT Georges	Sur l'indemnité en matière de réquisition maritime (Journal de la Marine marchande du 16 septembre 1920, p. 916).
RIPERT Georges	Observations — Circulaire du Comité central des Armateurs de France, n° 1028, p. 892.
ROLLAND Louis	Des cas dans lesquels les réquisitions militaires peuvent être opérées et de ce qu'elles peuvent atteindre. Revue de Droit public et de Science politiques, T. 34, 1917, p. 634.
ROLLAND Louis	Opérations de réquisitions militaires — Revue de Droit public, T. 34, 1917, p. 488.
ROLLAND Pierre	L'étendue de la compétence judiciaire en matière de réquisition — Gazette des Tribunaux, 25 mai 1918.
ROLLAND Pierre	Occupation des immeubles par l'armée — Gazette des Tribunaux, 29-30 octobre 1917.
SOUCHON	La hausse des prix et les projets de sanctions — Revue politique et parlementaire, février-mars 1916.
VALÉRY J.	A propos des réquisitions — Gazette du Palais, 26 juin 1916.
WURMSER (Commandant)	L'organisation économique de la nation en temps de guerre — Revue d'Economie politique, 1919.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 10

§ 1. — Vue historique sur les réquisitions 10
§ 2. — Réquisition et propriété 16
§ 3. — Les aspects des réquisitions 18

PREMIERE PARTIE. — Les réquisitions de meubles et d'immeubles 23

Titre Premier. — Problèmes généraux 23
Chap. Ier. — L'ouverture du droit de Réquisition 23
Chap. II. — Les titulaires du droit de Réquisition 25
Section I. — Les titulaires normaux 25
§ 1. — Les ministres militaires 25
1° Le ministre de la Guerre 25
2° Le ministre de la Marine 26
3° Le ministre de l'Air 27
4° Le ministre de l'Armement 28
§ 2. — Les ministres civils 29
Section II. — Les titulaires du droit de réquisition en cas d'urgence 31
Chap. III. — L'objet des réquisitions 33

Titre II. — Les réquisitions de meubles 35
Chap. I. — Les réquisitions de fournitures pour l'armée en campagne 37
Chap. II. — La réquisition des stocks dans les entrepôts .. 39
Chap. III. — Le ravitaillement civil 41
§ 1. — 1791-1914 41
§ 2. — 1914-1918 43
§ 3. — 1938 à 1947 47

Titre III. — Les réquisitions d'immeubles 51
Chap. I. — Le logement et le cantonnement 51
Chap. II. — Les réquisitions d'usage jusqu'en 1938 56
Chap. III. — Les réquisitions d'usage des immeubles selon la loi du 11 juillet 1938 et les textes postérieurs 61
Section I. — L'exécution des réquisitions d'immeubles d'habitation et d'entreprises industrielles ou commerciales 61
Section II. — Les modes d'indemnisation de leurs propriétaires 63
Section III. — Les réquisitions d'hôtels 69
Section IV. — Les réquisitions d'usage d'immeubles affectés à des établissements agricoles 73
Tableau des règles d'évaluation d'indemnités pour les réquisitions d'immeubles appartenant à des particuliers 76
Section V. — Les réquisitions d'usage des immeubles appartenant à une collectivité publique 77
Chap. IV. — Les réquisitions d'immeubles en propriété 82
Première partie. — L'art. 22 de la loi du 11-7-1938 82
Deuxième partie. — Loi n° 342 du 1-3-1942 84
Chap. V. — L'ordonnance du 11 octobre 1945 86

SECONDE PARTIE. — Règlement et Contentieux des Réquisitions.... 92
Titre Premier. — Le règlement des réquisitions 92
Chap. I. — Le règlement des réquisitions d'après la loi du 11 juillet 1877 et les textes subséquents 92
Section I. — Règlement en l'absence de barème..... 93
§ 1. — Le rôle du maire 93
§ 2. — Le rôle de la commission départementale.. 95
§ 3. — Rôle de l'autorité militaire 96
§ 4. — La notification de l'ordre 97
§ 5. — Le mandatement 97
Section II. — Les procédures spéciales de règlement : les barèmes 98
§ 1. — Logement et cantonnement 98
§ 2. — Chevaux, voitures et autres..... 98
Section III. — La force obligatoire des barèmes..... 99
Chap. II. — La base du règlement des réquisitions jusqu'en 1917 101
Les règlements de réquisitions, leurs bases 101
§ 1. — Applications anciennes 102
§ 2. — La théorie du cours commercial 103
§ 3. — La théorie de la valeur de remplacement.. 105
§ 4. — La théorie du prix de revient 106
§ 5. — La théorie de la valeur moyenne, base de tout règlement 107
§ 6. — L'arrêt Erichsen : 6 mars 1917. La Jurisprudence est fixée 109
Chap. III. — Le Paiement 111
§ 1. — Comptables chargés du paiement 111
§ 2. — Bénéficiaires du paiement 112
§ 3. — Justifications à fournir 112
§ 4. — Modalités de paiement 113
Chap. IV. — Le règlement des réquisitions depuis la loi du 11 juillet 1938 113
Section I. — La procédure de règlement 113
§ 1. — Procédure générale 113
§ 2. — Procédures spéciales de règlement 115
Section II. — Base de la fixation des indemnités 116
§ 1. — Application de la décision de Cassation.. 116
§ 2. — Valeur des immeubles 117
Section III. — La procédure de paiement 118
§ 1. — Comptables chargés du paiement 118
§ 2. — Les modalités de paiement 119
Chap. V. — Le règlement des réquisitions d'après les lois postérieures 119
Chap. IV. — Le nantissement 121
§ 1. — La procédure du nantissement 121
§ 2. — Les effets du nantissement..... 122
Tableau indiquant comment s'effectuent les diverses réquisitions 123
Titre II. — Le contentieux des Réquisitions 125
Chap. I. — Des tribunaux compétents 125
§ 1. — Avant la loi de 1877 125
§ 2. — La loi de 1877 126
§ 3. — La jurisprudence 128
Chap. II. — Les réquisitions irrégulières 131
§ 1. — La voie de fait 131
§ 2. — Les litiges relatifs à la validité des réquisitions 134

Chap. III. — Les solutions de la jurisprudence en matière de réquisition 137
§ 1. — Vue d'ensemble 137
§ 2. — Réquisition de meubles et d'immeubles .. 138
§ 3. — Règlement des réquisitions 139
§ 4. — Les réquisitions mixtes 140
§ 4 bis. .. Les réquisitions allemandes..... 141
Chap. IV. — La Procédure : ses règles 142
Chap. V. — Les sanctions 143

TROISIEME PARTIE. — Les réquisitions mixtes 152
Titre Premier. — Les réquisitions d'or et de devises..... 153
Chap. 1 — Le régime du contrôle..... 154
Section 1. — Modalités prévues au début des hostilités.. 154
Section II. — Les hésitations 155
Section III. — L'accroissement du contrôle 155
Chap. II. — Les réquisitions 157
§ 1. — Le recensement 157
§ 2. — Le blocage 159
Chap. III. — Les réquisitions depuis la Libération..... 160
Section 1. — La réquisition 160
Section 2. — Le régime de l'or 160
Section 3. — Le régime des devises étrangères 163
Section 4. — Le régime des valeurs étrangères 167
Titre II. —Les moyens de transport 172
Section I. — Les chevaux et les voitures 172
Section II. — Les automobiles 176
Section III. — Les chemins de fer 183
Section IV. — Les navires de haute mer 190
Section V. — Les réquisitions sur voie navigable intérieure 207
Section VI. — Les réquisitions d'aéronefs 210

QUATRIEME PARTIE. — Les réquisitions de personnes 221
Chap. I. — Sous la Révolution et au 19e siècle 222
Chap. II. — La première guerre mondiale et la faillite de la paix 235
Chap. III. — Depuis la loi du 11 juillet 1938 jusqu'en 1947 240
Conclusion 255
Annexes 257

Vu, *Le Président de thèse :*
Pierre LAMPUE.

Vu, *Le Doyen :*
L. JULLIOT DE LA MORANDIERE.

Vu et permis d'imprimer :
P. le Recteur :
Le doyen de la Faculté des Sciences
chargé des fonctions de recteur :
CABANNES.

Achévé d'imprimer sur les presses
de l'Impr. Centrale du Croissant
19, rue du Croissant, Paris (2e)
Le X Mars 1948